

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU
Markkinoinnin ja johtamisen laitos



VALTION KIINTEISTÖSTRATEGIAN TOTEUTTAMISEN HAASTEITA

HELSINGIN
KAUPPAKORKEAKOULUN
KIRJASTO

10540

Organisaatiot ja johtaminen
Pro Gradu -tutkielma
Kauko Niemelä k75232
Syksy 2007

Hyväksytty laitoksen johtajan päätöksellä 31/8 2007
arvosanalla: erinomainen, 80 pistettä
KTT, Raimo Leivo ja
KTT, Mika Kuusma

VALTION KIINTEISTÖSTRATEGIAN TOTEUTTAMISEN HAASTEITA

Tutkimuksen tavoitteet

Puolustushallinnon kiinteistöuudistus toteutettiin osana valtion kiinteistöstrategiaa vuosina 2002–2003. Uudistuksella siirryttiin pääomakulut sisältävään vuokrajärjestelmään, jossa puolustusvoimat vuokraa tarvitsemansa alueet, toimitilat, rakenteet ja asunnot. Toimitilojen ylläpito- siivous- ja energiapalvelut puolustusvoimat ostaa pääsääntöisesti Puolustushallinnon rakennuslaitokselta.

Tutkielman tavoitteena on selvittää puolustushallinnon nykyisen tilahallintamallin ongelmat sekä kehittämistarpeet, joihin perustuen laaditaan kolme erilaista puolustushallinnon tilahallintamallin kehittämisvaihtoehtoa tarkastelujakson ulottuessa vuoteen 2012. Lopullisena tavoitteena on löytää puolustushallinnon tilahallintamalli, joka parhaiten pystyy mukautumaan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin sekä puolustusvoimien taloudellisiin ja toiminnallisiin haasteisiin tulevaisuudessa.

Tutkimuksen toteutustapa, menetelmät ja aineistot

Tutkimus on kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen. Sen teoriaosuus pohjautuu valtiohallinnon strategia-asiakirjoihin, aikaisempiin puolustushallinnon kiinteistöuudistuksesta laadittuihin asiakirjoihin ja eri raportteihin. Tutkimusaineisto kerättiin temahaastatteluin ja lähettämällä kyselylomake puolustusvoimien tilahallinnan parissa työskenteleville henkilöille alkuvuodesta 2006. Lisäksi haastateltiin Senaatti-kiinteistöjen edustajia, eri viranomaisia sekä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöä. Haastatteluilla ja kyselyillä saatujen tulosten perusteella selvitettiin koko puolustushallinnon tilahallintamallin ongelma-alueet ja kehittämistarpeet käyttäjän, puolustusvoimien, näkökulmasta.

Tutkimuksen tulokset

Puolustushallinnon tilahallinnassa ei ole syntynyt kumppanuuden edellyttämää luottamusta eri osapuolten välille eikä aitoihin kumppanuussuhteisiin ole vielä päästy. Puolustusvoimien on saatava jatkossa pääomavuokrien nousu ja kiinteistöjen ylläpitokustannukset laskemaan, jolloin käytössä olevien kiinteistöjen tarvetta ja tarvittavien ylläpitopalvelujen tasoa joudutaan miettimään nykyistä tarkemmin. Tämä edellyttää uutta kannustavaa kiinteistömenojen budjetointimallia sekä johtamisen edellyttämää reaaliaikaista tilahallinnan tietojärjestelmää. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja suurien ikäluokkien lähtö eläkkeelle vaikuttavat myös siihen, että puolustushallinto luopuu jatkossa kiinteistöjen ylläpitoon liittyvästä omasta palvelutuotannostaan ja ostaa palvelutoimintojaan entistä enemmän yksityiseltä sektorilta.

Tutkimuksen lopputuloksena puolustushallinnon tilahallintamalliksi esitetään, että kaikki kiinteistöihin liittyvät palvelut järjestetään jatkossa Senaatti-kiinteistöjen kautta, koska näin aikaansaadulla kokonaisvuokramallilla pystytään tulevaisuudessa parhaiten mukautumaan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin sekä puolustusvoimien taloudellisiin ja toiminnallisiin haasteisiin.

Avainsanat: Puolustushallinnon kiinteistöuudistus, tilahallinta, kumppanuus, puolustushallinto

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa: puolustushallinnon tilahallinta muutoksessa	1
1.2 Tutkimuksen rajaukset ja tavoite	2
1.3 Tutkimusaineisto ja –menetelmät	3
1.4 Tutkimuksen rakenne	4
1.5 Tutkimuksen keskeiset käsitteet	5
2 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINTAAN VAIKUTTAVAT ASIAT	7
2.1 Puolustushallinnon tilahallintamalli	7
2.2 Valtionhallinnon yleiset linjaukset	12
2.3 Valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian linjaukset	16
2.4 Puolustushallinnon tilahallinnan toteuttamisen haasteet ja ongelmat	18
3 TUTKIMUSMENETELMÄT	22
3.1 Tutkimuksen toteuttaminen	22
3.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	26
4 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINNAN NYKYTILA-ANALYYSI	29
4.1 Tilahallinnan sopimukset ja sopimussuhteet	29
4.2 Ohjausmalli ja sen kehittämistarpeet	30
4.3 Tilaa ja tuottajamalliin liittyvät ongelmat	31
4.4 Budjetointimallin haasteet	33
4.5 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio ja henkilöstörakenne	34
4.6 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suhteet asiakkaisiinsa	36
4.7 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottama lisäarvo asiakkaalle	37
4.8 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kustannustehokkuus	38
4.9 Yhteenveto puolustushallinnon tilahallinnan haasteista ja kehittämistarpeista	40
5 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINTAMALLIN KEHITTÄMINEN	41
5.1 Kehittämistavoitteita ja suuntia tilahallintamallin parantamiseksi	41
5.2 Puolustushallinnon tilahallinnan kehittämisvaihtoehdot	44
5.2.1 Puolustushallinnon rakennuslaitos on asiantuntija- ja hankkijaorganisaatio	45
5.2.2 Tilahallinnan asiantuntija- ja hankintaorganisaatio on puolustusvoimissa	52
5.2.3 Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä	58
5.3 Eri vaihtoehtojen henkilöstövaikutukset puolustushallinnossa	65
6 KEHITTÄMISTYÖSSÄ HAVAITUT VAIKEUDET	66
6.1 Taustaa	66
6.2 Vakiintuneista toimintakäytännöistä ja valta-asemista johtuvat vaikeudet	67
6.3 Keskitetyt suunnittelu- ja päätöksentekotavat	68
6.4 Ihmisten väliset suhteet	69
6.5 Perinteisistä ylhäältä alas suuntautuneista kehittämisstrategioista	71
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	74
7.1 Keskeisimmät tutkimustulokset	77
7.2 Jatkotutkimusaiheet	82
KIRJALLISUUSLUETTELO	83
LIITTEET	87
Liite 1 Haastattelurunko	87
Liite 2 Sähköinen kysely puolustusvoimien tilahallinta-asioista vastaaville	89

KUVALUETTELO

Kuva 1. Nykyinen puolustushallinnon tilahallinnan kokonaisuus	11
Kuva 2. Maavoimien ja sotilasläänien organisaatio 1.1.2008	14
Kuva 3. Puolustushallinnon tilahallinnan sopimukset	29
Kuva 4. Puolustushallinnon tilahallinnan ohjaussuhteet	31
Kuva 5. Puolustushallinnon tilahallinnan tilaaja-tuottajamalli	32
Kuva 6. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio	35
Kuva 7. Asiantuntija- ja hankintaorganisaation ohjausmalli	46
Kuva 8. Puolustusvoimien asiantuntija- ja hankintaorganisaation ohjausmalli	53
Kuva 9. Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä ohjausmalli	59

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Asiantuntija- ja hankintaorganisaation SWOT-analyysi	51
Taulukko 2. Puolustusvoimien asiantuntija- ja hankintaorganisaation SWOT-analyysi	57
Taulukko 3. Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä SWOT-analyysi	64
Taulukko 4. Puolustushallinnon tilahallinnan eri vaihtoehtojen henkilöstömäärä	65
Taulukko 5. Puolustushallinnon tilahallintamallin valintakriteerit	76
Taulukko 6. Senaatti-kiinteistöt palveluiden järjestäjänä	81

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa: puolustushallinnon tilahallinta muutoksessa

Puolustushallinnon kiinteistöuudistus toteutettiin osana valtion kiinteistöstrategiaa vuosina 2002–2003. Puolustushallinto muodostuu puolustusministeriöstä, puolustusvoimista ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta. Kiinteistöuudistuksessa lakkautettiin puolustushallinnon omistajahallinto siirtämällä puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus valtion kiinteistöomaisuuden omistajahaltijoille. Uudistuksessa siirryttiin pääomakulut sisältävään vuokrajärjestelmään, jossa puolustusvoimat vuokraa tarvitsemansa alueet, toimitilat, rakenteet sekä asunnot niiden uusilta omistajilta. Toimitilojen ylläpito säilyi entisen toimintamallin mukaisesti puolustusvoimien vastuulla. Puolustusvoimat ostaa tarvittavat ylläpito-, siivous- ja energiapalvelut pääosin Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. (Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 2006)

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta tehdyn kokonaisarvioinnin johtopäätöksissä todetaan, että puolustushallinnon tulee kehittää kiinteistö- ja ympäristöosaamiseen liittyvää sisäistä toimintaansa. Tavoitteena on resurssien optimaalinen käyttö ja eri osapuolten keskittyminen ydintehtäviin ja -osaamiseen. Tähän sisäisen toiminnan kehittämishankkeeseen liittyy Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnan tarkastelu, jossa tulee ottaa huomioon palveluiden osto-osaamisen (laatu, kustannustehokkuus, kilpailuttaminen) kehittäminen. Samalla jatketaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen palveluiden markkinaehtoistamista omaa palvelutuotantoa supistamalla. (Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 2006)

Puolustusministeriö asetti 20.3.2006 työryhmän tarkastelemaan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa ja laatimaan tarkastelun lopputuloksena vaihtoehtoiset kehittämis ehdotukset. Työryhmän tuli ottaa huomioon parlamentaarisen neuvottelukunnan puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta laatima kokonaisarvio, puolustusministeriön

kiinteistötoimen kehittämisestä antama ohjaus, puolustushallinnon toiminta- ja taloussuunnittelun linjaukset sekä valtioneuvoston tuottavuusohjelmaa ja palveluskeskusten kehittämistä koskevat linjaukset. Työryhmän tuli kuulla puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen osapuolina olevia ministeriöitä, uudistukseen liittyviä liikelaitoksia ja yhtiöitä sekä asianomaisia henkilöstöjärjestöjä. Työryhmän ohjausryhmään ja sen alaiseen projektityöryhmään kuului edustajia puolustusministeriöstä, puolustusvoimista sekä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunnan puheenjohtaja. Työryhmällä oli käytettävissään myös puolustushallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita. (Esitys puolustusministerille Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyöryhmän asettamisesta 2006)

1.2 Tutkimuksen rajaukset ja tavoite

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan miten valtionhallinnon yleiset linjaukset sekä puolustusvoimien tulevaisuuden taloudelliset ja toiminnalliset haasteet asettavat puolustushallinnon tilahallinnan kehittämiseksi. Tutkimuksen pääpaino on puolustushallinnon tilahallinnan kehittämistarpeiden tarkastelussa toimitilojen käyttäjän, puolustusvoimien, näkökulmasta. Tarkastelussa keskitytään Senaatti-kiinteistöjen omistajahallinnassa oleviin toimitiloihin, joihin Puolustushallinnon rakennuslaitos tuottaa kiinteistöjen ylläpito-, siivous- ja energiapalvelut. Muut puolustushallinnon kiinteistöuudistukseen kuuluvat kiinteistöjen omistajatahot rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, koska niiden hallussa olevien kiinteistöjen vähäisellä määrällä ei ole oleellista merkitystä puolustushallinnon tilahallinnan kehittämistarpeisiin. Tutkimuksessa ei myöskään selvitetä kiinteistöuudistuksen ulkopuolisia kiinteistöjen omistajien tai palveluntuottajien kokemuksia.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää puolustushallinnon tilahallinnan nykyisen toimintamallin toimivuus ja löytää sen mahdolliset ongelmat sekä kehittämistarpeet, joilla voidaan kehittää ensisijaisesti puolustushallinnon sisäistä tilahallintaa. Nykytila-analyysin perusteella ilmenevien kehittämisalueiden avulla laaditaan puolustushallinnon tilahallintamallin kehittämisvaihtoehdot tarkastelujakson ulottuessa vuoteen 2012. Näissä vaihtoehdoissa tarkastellaan eri ratkaisujen vaikutusta erityisesti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusvoimien tilahallinnan

toimintaan. Lopullisena tavoitteena on löytää puolustushallinnon tilahallintamalli, joka parhaiten pystyy mukautumaan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin ja puolustusvoimien taloudellisiin ja toiminnallisiin haasteisiin tulevaisuudessa.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitkä asiat vaikuttavat puolustushallinnon tilahallinnan kehittämiseen?
2. Mitkä ovat puolustushallinnon tilahallinnan nykyisen toimintamallin ongelmat ja kehittämishaasteet?
3. Miten puolustushallinnon tilahallintaa tulisi kehittää?

Tämä tutkimus on pro gradu -tutkielma, joka pohjautuu puolustusministeriön asettaman Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyöryhmän laatimaan kokonaisarvioon. Tämän tutkimustyön tekijä osallistui kokonaisarvion laatimiseen kehittämistyöryhmän yhtenä jäsenenä. Kirjoittajan suhde puolustushallinnon tilahallintaan on erittäin läheinen, sillä kirjoittaja on ollut mukana puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen aloittamiseen liittyvässä kehitystyössä vuosina 2002–2003 sekä hankkinut puolustushallinnon tilahallintaan liittyvää käytännön kokemusta toimiessaan joukko-osaston huoltopäällikkönä vuosina 2004–2007. Tutkielman tekohetkellä kirjoittaja on Pääesikunnan logistiikkaosaston tilahallintasektorin johtaja. Kyseiseen tehtävään kuuluu puolustusvoimien tilahallinnan johtaminen, ohjaaminen ja kehittäminen. Tutkijan puolustushallinnon tilahallinnan tuntemukseen perustuen kohdeilmiötä on lähestytty muun lähdemateriaalin lisäksi myös tutkijan omien kokemusten kautta.

1.3 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Puolustushallinnon tilahallintaa ei ole aikaisemmin tutkittu, mutta siihen liittyvästä puolustushallinnon kiinteistöuudistuksesta on tehty lukuisia asiakirjoja ja raportteja. Näistä laajin puolustushallinnon ulkopuolinen selvitystyö tehtiin vuonna 2001 valtiovarainministeriön toimesta, jossa tutkittiin viittä eri vaihtoehtoa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen omistuksen ja toiminnan järjestämiseksi tulevan puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen yhteydessä.

Tutkimuksen teoriaosuus pohjautuu valtion strategia-asiakirjoihin, aikaisempiin puolustushallinnon kiinteistöuudistuksesta laadittuihin asiakirjoihin ja raportteihin, joista tärkeimpinä ovat Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen (2002), Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta (2006), Valtion kiinteistöstrategia (1995) sekä Valtion toimitilastrategia (2005). Muita tärkeimpiä kirjallisia lähteitä ovat eri vuosien valtiontalouden budjettikehykset, joissa linjataan valtionhallinnon tuottavuusohjelman käytännön toimenpiteet sekä Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko vuodelle 2004. Lisäksi muita kirjallisia lähteinä ovat eri osapuolten toimintakertomukset, Palvelukeskustyöryhmän loppuraportti (2005), Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2011 ja puolustusministeriön Yhdyskunta- ja ympäristöpoliittinen strategia 2007–2025.

Tutkimus on kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus. Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluin ja lähettämällä kyselylomake puolustusvoimien tilahallinnan parissa työskenteleville henkilöille Pääesikunnassa, maanpuolustusalueiden, puolustushaarojen ja sotilaslääniä esikunnissa sekä joukko-osastoissa. Vuokralaiselle tehtyjen kyselyiden ja haastattelujen lisäksi haastateltiin kiinteistöjen omistajahaltijan Senaatti-kiinteistöjen edustajia, eri viranomaisia sekä ylläpidon ja rakennuttamisen palveluntuottajan Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimusraportti rakentuu johdantoluvusta, viidestä pääluvusta ja johtopäätösluvusta. Tutkimusraportin johdantoluvussa kuvataan tutkimuksen tausta ja tutkimusasetelma, sekä esitellään tutkimuksessa käytettyjä tutkimusmenetelmiä ja tutkimuksen kulkua. Tutkimusraportin toisessa luvussa esitellään puolustushallinnon tilahallinnan peruseriaatteen ja kehityshaasteet sekä niitä yleisiä valtiohallinnon linjauksia, joilla on vaikutusta puolustushallinnon tilahallinnan kehittämiseen. Kolmannessa luvussa kuvataan tutkimuksen käytännön toteutusta ja tutkimusaineiston keruuta. Neljännessä luvussa esitellään empiirisen tutkimuksen tuloksia, jotka ovat syntyneet tehdyn kyselyn ja haastatteluaineiston analysoinnin, havaintojen, kirjallisuuden ja kirjoittajan omien kokemusten pohjalta. Viidennessä luvussa esitellään kolme erilaista

puolustushallinnon tilahallintamallin kehittämisvaihtoehtoa. Kuudennessa luvussa käsitellään tähän kehitystyöhön liittyviä vaikeuksia. Lopuksi esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

1.5 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Puolustushallinnon yhdyskunta- ja ympäristöpoliittiset toimijat ovat puolustusministeriö, puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos, jotka yhdessä vastaavat puolustushallinnon tilahallinta-asioiden eri vastuualueista. **Puolustusministeriö** osana valtioneuvostoa vastaa puolustushallinnon yhdyskunta- ja ympäristöpoliittisen toiminnan strategisesta suunnittelusta, ohjauksesta ja toteuttamisesta. **Puolustusvoimat** vastaa puolustusministeriön ohjauksessa kiinteistöjen ja niihin liittyvän ympäristönsuojelun toiminta- ja kehittämisedellytysten luomisesta, ylläpitämisestä ja kehittämisestä. **Puolustushallinnon rakennuslaitos** on nettobudjetoitu virasto, joka vastaa puolustusministeriön tulosohtauksessa ja puolustusvoimien asiakasohjauksessa kiinteistöasioiden asiantuntija- ja hankkijatehtävistä sekä kiinteistöihin liittyvien palveluiden järjestämisestä. (Puolustusministeriön yhdyskunta- ja ympäristöpoliittinen strategia 2007)

Joukko-osasto tai sotilasläänin esikunta on toiminnan harjoittaja, joka vastaa toimintaansa liittyvästä tilahallinnasta. Puolustushallinnon kiinteistöhallintouudistuksen myötä puolustushallinnon tilahallintaan vaikuttaa myös kiinteistöjen hallinnollisten omistajien, eri yhteistyökumppanien sekä sidosryhmien välinen yhteistyö. Näiden kiinteistöalan **strategisten kumppanien** kiinteistöosaaminen integroidaan osaksi puolustushallinnon tilahallinnan toimintaa, jonka olennaisin osa on varautuminen valmiuden kohottamisen eri vaiheisiin ja sodan aikaan (Tossavainen 2006).

Strateginen kumppanuus tarkoittaa pitkäaikaista yhteistyösuhdetta puolustusvoimien ja palvelun tarjoajan välillä. Yhteistyösuhteelle on keskeistä suhteen jatkuvuus, sopimuspuolten välinen luottamus, laaja keskinäinen informaation vaihto sekä yhteiset kehittämistavoitteet. Osapuolten vahva sitoutuminen ilmenee oikeudenmukaisena ja toisten tarpeita kunnioittavana käyttäytymisenä, josta seuraa

muun muassa yhteistyön hyötyjen ja rasitteiden jakaminen. Strateginen kumppanuus tarkoittaa sellaisten yhteistyösuhteiden rakentamista, jotka toimivat myös valmiuden kohottamisen eri vaiheissa. (Perustietoa 2007)

Asiakasohjaus on palvelutarpeiden määrittelyä, palvelutaso- ja laatuvaatimusten määrittelyä ja niiden toteutumisen valvontaa sekä yhteistyön jatkuvaa arviointia ja kehittämistä. (PHRAKL-työryhmä 2006)

Tilahallintapalveluihin kuuluu kiinteistökehittäminen, rakennuttaminen ja kiinteistöpalvelut. **Rakennuttaminen** on rakennuksien ja rakenteiden suunnittelua, rakentamista ja purkua. **Kiinteistöpalvelut** ovat kiinteistön ylläpitoon kohdistuvia palveluita, joihin kuuluvat kiinteistönhoito ja kunnossapito. Ylläpitoon liittyvistä palveluista käytetään yleisesti nimitystä kiinteistöpalvelut. **Kiinteistöjen ylläpidon** tarkoituksena on säilyttää kiinteistön kunto, arvo ja ominaisuudet. **Kiinteistönhoitoa** ovat muun muassa kiinteistön teknisten järjestelmien hoito, kiinteistönhuolto, siivous, ulkoalueiden hoito ja kiinteistön jätehuolto. **Kunnossapidon** tavoite on säilyttää kohde suunnilleen senlaatuksena, kuin se oli valmistuessaan. Kunnossapitoa voidaan tehdä hankemuotoisesti tai esimerkiksi säännöllisten vuosikorjauksien avulla. (Kauppinen ym. 2002, RAKLI:n kiinteistöliiketoiminnan sanasto 2001)

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen käyttämien termien mukaan **tilahallintapalvelut** kattavat rakennuttamis- ja ylläpitopalvelut (kiinteistöpalvelut, siivouspalvelut, energiapalvelut, tekniset palvelut ja rakennuttamispalvelut). Käyttäjäpalvelut eivät tässä työssä sisälly tilahallintapalveluihin. (PHRAKL-työryhmä 2006)

Palvelukeskus on järjestely, jossa keskitetään ydintoiminnan tuottamista tukevia toimintoja, osaamista ja infrastruktuuria yhteen paikkaan säilyttäen varsinaiset ydintehtävät alkuperäisessä organisaatiossa. Palvelukeskuksella tulee olla mahdollisuus kasvaa niin, että saavutetaan todellisia keskittämishyötyjä. Järjestely turvaa palveluiden saatavuuden, mahdollistaa asiantuntemuksen kasvattamisen, palveluiden korkean laatutason sekä aikaisempaa alhaisemmat kustannukset. Palvelukeskuksen ohjaus perustuu asiakasohjaukseen. (Tase 2004)

2 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINTAAN VAIKUTTAVAT ASIAT

2.1 Puolustushallinnon tilahallintamalli

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksessa puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus siirrettiin vuosina 2002 ja 2003 varallisuuden luonteeseen perustuen Metsähallitukselle, Kruunuasunnot Oy:lle, Valtion kiinteistölaitokselle, Ilmailulaitokselle ja Tiehallinnolle. Ne kiinteistöt, joiden vuokraamista puolustusvoimien pysyvään käyttöön ei katsottu tarpeelliseksi, siirrettiin pääosin Kapiteeli Oy:lle. Puolustuskiinteistöt, joita olivat kasarmialueen toimitilakiinteistöt ja toimitila-asunnot, varuskuntien lähiharjoitusalueet sekä muut toimitilakiinteistöt, siirrettiin Valtion kiinteistölaitokselle eli nykyiselle Senaatti-kiinteistöille. Asuinkiinteistöt siirrettiin Kruunuasunnot Oy:lle ja maa- ja metsäalueet siirrettiin Metsähallitukselle. (Aiesopimus/pöytäkirja 2000)

Sotilaalliseen maanpuolustukseen tarvittavat rakennukset, rakenteet ja alueet järjestettiin valtion kiinteistöstrategian mukaisesti yhteistyössä valtion omistajatahojen kanssa. Puolustushallinnon tilahallinnassa otettiin käyttöön erilainen toimintamalli kuin valtaosassa muuta valtionhallintoa. Muu valtionhallinto oli ottanut pääsääntöisesti käyttöön kokonaisvuokramallin, jossa vuokraan kuuluvat pääomakustannusten lisäksi kiinteistönhoidon ja kunnossapidon ylläpitokustannukset. Puolustushallinnossa otettiin käyttöön *pääomavuokramalli*, jossa kiinteistöjen omistajan eli Senaatti-kiinteistöjen vastuulle tuli rakentaminen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vastuulle jäi kiinteistöjen ylläpitopalveluiden tuottaminen. Yhteistoiminta tuli perustua toimijoiden välisiin yhteistoiminta-, puite-, ja vuokrasopimuksiin. (Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 2006, Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002)

Puolustushallinnon kiinteistöuudistukseen liittyvien linjauspäätösten mukaisesti Puolustushallinnon rakennuslaitos sai jatkaa puolustushallinnon kiinteistötoimen asiantuntija- ja palveluidenhankintaorganisaationa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksella voi olla palvelutuotantoa kriisiajan puolustuskiinteistöissä sekä

niissä tapauksissa, jolloin palveluita ei voida järjestää sijaintipaikkakunnalla vapaan kilpailun perusteella. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta on säädetty lain (22.12.1993/1360) mukaisesti. Puolustushallinnon sisäisenä nettobudjetoituna virastona sen ei ole mahdollista aktiivisesti laajentaa toimintaansa ja pyrkiä hankkimaan uusia asiakkaita. (Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002)

Puolustusministeriö ohjaa Puolustushallinnon rakennuslaitosta sen tavoitteiden ja budjetoinnin osalta. Pääesikunta ohjaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen käytännön toimintaa. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa ohjaa erillinen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunta, joka koostuu puolustusministeriön, puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen edustajista.. Puolustushallinnon rakennuslaitos toimittaa sekä puolustusvoimille että puolustusministeriölle niiden tarvitsemat kiinteistöjen ylläpito- ja rakennuttamispalvelut joko tuottamalla ne itse tai kilpailuttamalla ulkopuolisia toimijoita. (Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002) Nykyinen Puolustushallinnon tilahallinnan kokonaisuus on esitetty kuvassa 1.

Puolustusvoimien osuus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen liikevaihdosta on noin 90 prosenttia. Tämän lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitos on Senaatti-kiinteistöjen rakennuttamiskonsultti puolustushallinnon kiinteistöjä koskevissa rakennushankkeissa. Senaatti-kiinteistöt ostaa Puolustushallinnon rakennuslaitokselta hankesuunnitteluun ja rakennuttamiseen liittyviä asiantuntijapalveluja, joiden osuus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen liikevaihdosta on noin seitsemän prosenttia. Muita asiakkaita ovat muun muassa puolustusministeriö, Metsähallitus, Kruunuasunnot Oy ja Ilmailulaitos.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksessa siirrettiin valtion kiinteistövarallisuutta noin 1009 miljoonan euron arvosta Senaatti-kiinteistöille. Maa ja vesialueet muodostivat tästä arvosta 54 miljoonaa euroa ja rakennukset ja rakennelmat 955 miljoonaa euroa. Siirrettävä omaisuus merkittiin lainaehdoin annetuksi vieraaksi pääomaksi, jonka pääoman korko on viisi prosenttia ja takaisinmaksuaika 15 vuotta. Uudistuksen alkuvaiheen tavoitteena oli, että valtio saisi korkotuottoja noin 50

miljoonaa euroa vuodessa. Senaatti-kiinteistöjen edellytettiin lisäksi tulouttavan jo vuonna 2003 voittoa budjetin kautta yhteensä 31 miljoonaa euroa. Puolustusvoimien toimintamenoja lisättiin 45 miljoonaa euroa kiinteistöuudistuksen aiheuttamana pääomavuokran lisäyksenä. Kiinteistöuudistuksen yhteydessä sovittiin kolmen miljoonan euron vuosittaisesta lisäyksestä uudisrakennuksista ja perusparannuksista aiheutuvan lisävuokran maksamiselle vuosina 2004–2006. (Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003)

Puolustushallinnon käytössä on bruttoalaltaan noin 3 905 000 m² toimitiloja sekä 300 000 ha maa- ja vesialueita, jotka käsittävät prosentin Suomen kokonaispinta-alasta. Alueet sijaitsevat 150 eri kunnassa. Maa- ja vesialueet jakautuvat käyttötarkoituksiin seuraavasti: harjoitusmetsät ja vesialueet 81 prosenttia, ampumaradat ja maalialueet kahdeksan prosenttia, rakennetut alueet neljä prosenttia, lentokentät kolme prosenttia ja muut alueet neljä prosenttia. Kiinteistöuudistuksessa Senaatti-kiinteistöille siirtyi pääosa (noin 90 prosenttia) Puolustushallinnon käytössä olevista toimitiloista. Näiden lähes 8000 rakennuksen yhteenlaskettu pinta-ala oli noin 3500000 htm². Kiinteistömassan vaikutus koko Senaatti-kiinteistöjen toimintaan oli huomattava, sillä rakennusten kokonaispinta-ala lähes kaksinkertaistui ja lukumäärä kolminkertaistui. Vuonna 2003 kiinteistöiden tasearvo oli 1074 miljoonaa euroa, joihin kuului tavanomaisten toimisto-, varasto-, majoitus-, ja koulutustilojen lisäksi huipputeknisiä erikoistiloja sekä merkittävä määrä maanalaisia tiloja. (Verkkovuosikertomus 2002)

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tavoitteena oli parantaa maanpuolustuksen alueellisia ja rakenteellisia toimintaedellytyksiä sekä niiden kehittämismahdollisuuksia. Uudistuksen avulla haluttiin turvata puolustushallinnolle kustannustehokkaat ja kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut Senaatti-kiinteistöiltä, Metsähallitukselta, Ilmailulaitokselta, Tiehallinnolta, Kruunuasunnot Oy:ltä ja Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Lisäksi uudistuksen tarkoituksena oli kehittää kiinteistöjen omistaja-, rakentamis- ja ylläpitotoimia sekä nopeuttaa investointeja luomalla edellytykset budjetin ulkopuolisen rahoituksen hyödyntämiselle. Muutoksessa tuli turvata henkilöstön asema ja kyetä tarjoamaan edelleen kohtuuhintaisista vuokra-asuntoja puolustusvoimien henkilöstölle. Tarkoituksena oli puolustushallinnon määrällisen, alueellisen ja laadullisen asuntotarpeen

tydyttäminen. Puolustusministeriön menokehystä tuli korottaa summalla, joka täysimääräisesti vastaa sovittavan vuokrajärjestelmän rakennetta (Aiesopimus/pöytäkirja 2000, Raportti puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen arvioinnista vuoden 2004 osalta).

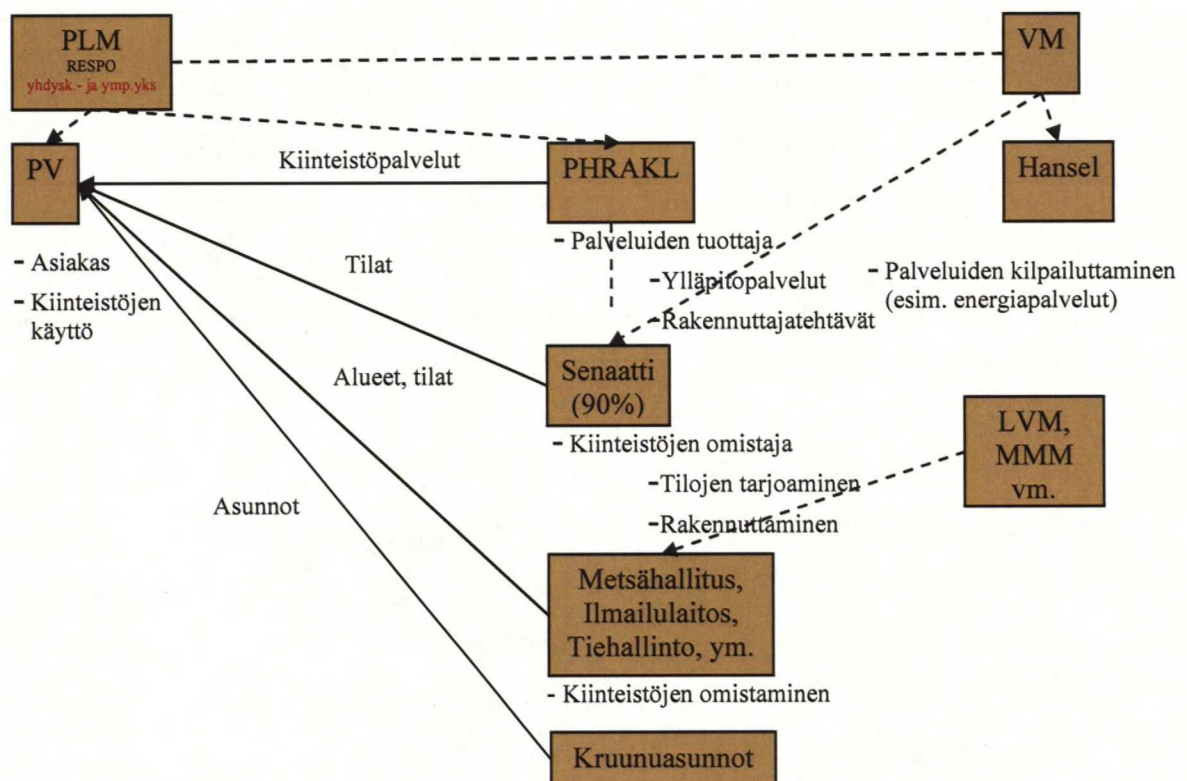
Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksella on tarkoitus saattaa puolustushallinnon nykyinen kiinteistökanta asianmukaiselle tasolle sekä turvata kiinteistökannan kunto ja tarvittavat investoinnit. Olennaista on, että puolustushallinnolla on käytettävissään tarvittava lisämääräraha rakennusten ja rakenteiden kunnossapitotason kohottamiseksi tavoitetasolle, koska pelkällä toimitilojen korjaamisella ei pystytä vastaamaan puolustusvoimien nykyisiin eikä tuleviin suorituskykyvaatimuksiin. Uudisrakennuksista ja perusparannuksista aiheutuvien lisävuokrien maksuun annettiin vuosille 2004–2006 vuosittain kolmen miljoonan euron lisäys. Puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken sovittiin, että samaa menettelyä on tarkoitus jatkaa myös myöhempien vuosien määrärahakehyksissä ja talousarvioissa. Ministeriöiden kesken sovittiin myös, että valtiovarainministeriö ohjaa Senaatti-kiinteistöjen toimintaa siten, että puolustushallinnon kiinteistöuudistukselle asetetut tavoitteet toteutuvat. (Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003)

Valtiovarainministerin ja puolustusministerin 19.12.2003 allekirjoittamassa pöytäkirjassa edellytettiin, että puolustusministeriön räjähdepäätökseen liittyvä maapeitteisten räjähdevarastojen noin 110 miljoonan euron laajuinen rakennusohjelma toteutetaan kiireellisesti. Tarkoituksena on, että rakennettavien uusien maapeitteisten varastojen pääomavuokra määritellään kuuden prosentin mukaan puolustusvoimien sitoutuessa 25 vuoden vuokra-aikaan (Pöytäkirja 2003). Varastorakentaminen edellyttää noin 15–20 miljoonan euron investointeja vuosittain, jotta räjähteet saadaan varastoitua materiaalin säilyvyyden ja yleisen turvallisuuden kannalta asianmukaisesti (Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 2006).

Toteutettavat perusparannukset eivät saa vaikuttaa vuokraa korottavasti, ellei muutostarve johdu vuokralaisen toiminnan oleellisesta muutoksesta. Perusparannushankkeet tulee voida rahoittaa puolustusvoimien maksamaan

pääomavuokraan sisältyvillä poistoilla. Mikäli ilmenee tarvetta korottaa pääomavuokran osuutta, edellytyksenä on, että puolustushallinto saa valtion talousarviossa korotusta vastaavan lisäyksen toimintamenoihinsa. (Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002)

Maankäytönsuunnittelu-, ympäristö- ja kiinteistöasioiden edunvalvonnassa osapuolet tekevät yhteistyötä ja pitävät toisensa tietoisina tavoitteistaan ja tarpeistaan. Osapuolet valmistelevat omalta osaltaan puolustusministeriön lunastuslupahakemukseen tarvittavat asiat, mikäli on tarpeen soveltaa lakia omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoitukseen. Puolustushallinnon luovuttaman omaisuuden mahdollisesti sisältäessä saastuneita alueita ja rakenteita tällaisille omaisuuserille pyritään yhteistyössä löytämään yhteiskunnan kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimmat käyttömuodot. Niissä tapauksista, joissa puhdistuskustannukset ovat merkittävät, osapuolet neuvottelevat etukäteen myös tarvittavaan rahoitukseen varautumisesta. (Maanpuolustuksen kiinteistöalan yhteistoiminnassa noudatettavista periaatteista 2001)



Kuva 1. Nykyinen puolustushallinnon tilahallinnan kokonaisuus.

2.2 Valtionhallinnon yleiset linjaukset

Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on kohonnut viime vuosina Suomessa ja ne ovat kansainvälisesti verrattuna suuret siitä huolimatta, että julkishallinto on kustannusvaikuttavuudessaan maailman kärkiluokkaa. Hallituksen tavoitteena on tehostaa julkisten palveluiden tuottavuutta sekä edistää valtion tuottavuuden kasvua valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla pyritään kohentamaan kaikkien valtionhallinnon alojen tuottavuutta uudistamalla toimintojen rakenteita ja toimintatapoja sekä kehittämällä tietotekniikan käyttöä. Uudistuksien pyrkimyksenä on nostaa julkisen sektorin tuottavuutta siten, että kyetään luomaan edellytykset selvittää valtion vastuulla olevien tehtävien hoidon aiheuttamista kasvavista menopaineista. Julkisen palvelutuotannon tehokkuuden lisääminen sekä tuottavuuden kohottaminen ovat olennaisia toimenpiteitä menopaineiden alentamisessa. (Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011. Perustelumuistio, Valtiontalouden tarkistettut kehykset vuosille 2008–2011. Perustelumuistio)

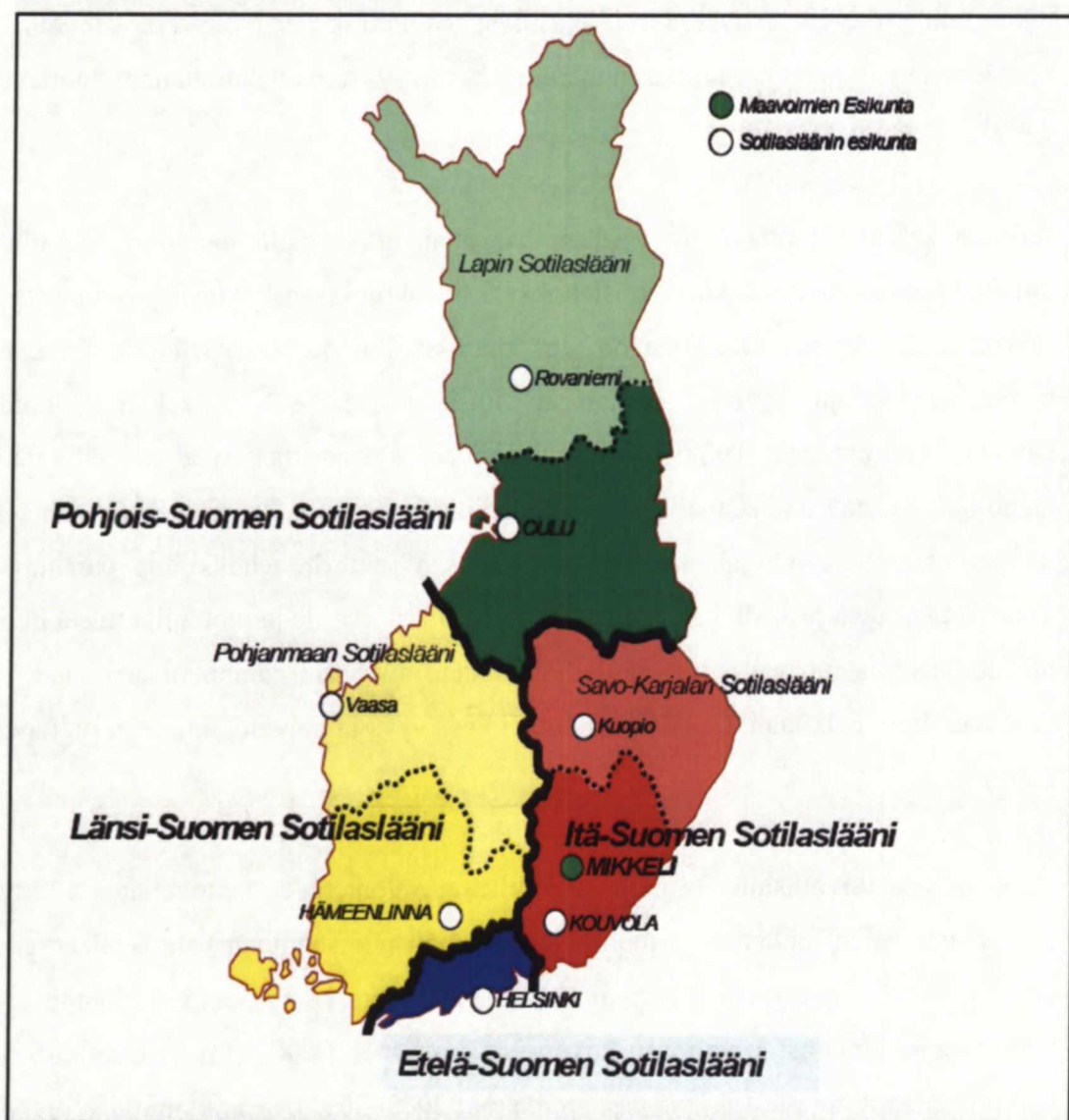
Vuonna 2007 valittu hallitus jatkaa hallitusohjelmansa mukaisesti edellisen hallituksen päättämän valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamista. Uusi hallitus on valtiontalouden kehyksiä 2008–2011 koskevassa päätöksessään 23.5.2007 vahvistanut valtion henkilöstömäärän vähennystarpeeksi vuoteen 2011 mennessä 9645 henkilötyövuotta. Kehyskaudella 2008–2011 tuottavuutta lisäävät toimenpiteet pienentävät henkilöstötarvetta yhteensä noin 8500 henkilötyövuodella. Tämän lisäksi ministeriöt käynnistävät hallitusohjelman ja hallituksen kehyspäättöksen 25.5.2007 mukaisesti uusien tehostamistoimenpiteiden valmistelun. Hallituksen tavoitteena on, että uusilla toimenpiteillä tuottavuus paranee ja valtion henkilöstömäärä supistuu vielä vuoden 2006 kehyspäättöksessä päätetyn 9645 henkilötyövuoden vähennyksen lisäksi 4800 henkilötyövuodella. Valtiovarainministeriö käy uusista tuottavuusohjelman toimenpiteistä neuvottelut puolustusministeriön kanssa syyskuussa 2007. Lisäksi hallitus tarkastelee tuottavuusohjelman toteuttamistilannetta toimenpiteittäin syksyllä 2007 ja päättää tarvittavista uudelleenkohdennuksista kokonaistavoitteen saavuttamiseksi. (Valtiontalouden tarkistettut kehykset vuosille 2008–2011. Perustelumuistio, Tuottavuusohjelmien toimeenpano ja uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu 2007)

Suurien rakenteellisten uudistusten tekeminen julkisella sektorilla on vaikeaa ja palvelujen tehostamistoimenpiteet ovat olleet tästä syystä vähäisiä. Palvelutuotannon tuottavuuden parantamiseen tai menokasvun hillitsemiseen on kiinnitetty toistaiseksi vähän huomiota. Pidemmän aikavälin julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi tarvitaan välttämättä uudistuksia, joilla voidaan varmistaa palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden jatkuva parantaminen. Julkisen sektorin tuottavuuteen ja tehokkuuteen voidaan vaikuttaa liikelaitostamalla tai yhtiöittämällä palvelutoimintoja tai hankkimalla palveluja yksityisiltä yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta. Näitä tukitoimiin liittyviä palvelutoimintoja ovat esimerkiksi siivous, ruokahuolto ja kiinteistöhuoltopalvelut. (Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuottavuus 2006)

Julkisen sektorin tuottavuutta voidaan kasvattaa altistamalla tuotantoa kilpailulle, jolloin toiminta muuttuu kustannustehokkaaksi kohtuullisen kokonaiskustannustason saavuttamisen kautta. Oleellista on, että markkinoilla on riittävästi toimijoita, että tilaaja ja tuottaja kyetään erottamaan toisistaan, ja että palvelumarkkinoiden läpinäkyvyys paranee. Tuottavuutta voidaan myös kasvattaa hyödyntämällä uusia teknologioita sekä uudistamalla palvelutuotannon rakenteita, organisaatioita, ohjausta ja toimintamalleja. Ongelmana on, että julkisen sektorin tehokkuutta parantavilta toimilta puuttuvat pääosin kannusteet. Palvelujen järjestäjillä ja tuottajilla tulee olla mahdollisuus ja intressi palvelujen tehokkuuden jatkuvaan parantamiseen siten, että tuottavuudesta palkitaan. (Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuottavuus 2006)

Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon täytäntöönpanoon liittyen puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistaminen valmistellaan siten, että uusittu strategisen suunnitelman vaatimuksia vastaava johtamis- ja hallintojärjestelmä astuu voimaan kokonaisuudessaan 1.1.2008 (Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011). Tämä muutos on yksi suurimmista puolustusvoimiin kohdistuvista rakenteellisista muutoksista toisen maailmansodan jälkeen. Muutoksessa pääesikunnan henkilövahvuus puoliintuu ja sen tehtävät tarkistetaan. Lisäksi maavoimien esikunta sijoitetaan Mikkeliin ja merivoimien esikunta Turkuun. Maanpuolustusalueet lakkautetaan ja sotilasläänien

määrää puolitetaan. Varuskuntarakennetta sekä varikko- ja varastoverkkoa rationalisoidaan myös voimakkaasti. Toimenpiteitä kohdistetaan myös puolustusvoimien kehittämisohjelmiin ja hankintoihin sekä muihin toimintamenoihin. Kumppanuushankkeita jatketaan osana hallittua rakennemuutosta. Toteutettavien ratkaisujen on tarkoitus tasapainottaa toimintaa ja taloutta. (Valtioneuvoston selonteko 2004) Puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän muutokset maavoimien esikunnan ja sotilasläänien osalta on esitetty kartalla kuvassa 2.



Kuva 2. Maavoimien esikunnan ja sotilasläänien organisaatio 1.1.2008.

Rakenteellisten toimenpiteiden tavoitteena on saada toimintamenot selonteon linjausten mukaisesti vuoden 2004 tasolle keskimäärin 50 miljoonan euron vuotuisin säästöin. Nämä resurssit on tarkoitettu kohdentaa ydintoiminnan mukaisiin kehityshankkeisiin. Tämän lisäksi toimintamenoilla pitää kattaa selonteon valmistumisen jälkeen tulleiden kehyspäästösten ja muiden uusien kustannuspaineiden aiheuttama 20–40 miljoonan euron lisäys. Kustannusten jatkuva kohoaminen lisää paineita tehostaa jo entisestään rajallisten resurssien käyttöä. Puolustusvoimien toimintamenojen kasvupaineita vähennetään tulevana vuosina hallinnonalan sisäisin toimenpitein toimintoja kehittämällä ja tilapäisleikkauksia tekemällä sekä vähentämällä puolustushallinnon palkatun henkilöstön määrää 1200 henkilötyövuodella vuoteen 2012 mennessä. Säästöt on tarkoitettu saada pysyvistä henkilöstö- ja kiinteistömenoista, tämä siitäkin huolimatta, että puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen menojen kattamiseen on varattu myös lisärahoitusta kehyskaudelle 2008–2011. (Valtioneuvoston selonteko 2004, Valtiontalouden tarkistettut kehykset vuosille 2008–2011)

Valtion toimintojen tuottavuuden kehittäminen on pysyvä haaste, sillä väestön ikääntymisen aiheuttamat työvoima- ja rahoituspohjaan kohdistuvat paineet sekä palveluiden turvaaminen edellyttävät julkisen hallinnon tuottavuuden parantamista kaikessa toiminnassa. Palvelukeskusmalli tukee hyvin tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita, koska prosesseja keskittämällä voidaan saavuttaa merkittäviä kustannushyötyjä. (Palvelukeskuksen perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä, Osamietintö II 2005)

Valtiovarainministeriön palvelukeskushankkeiden yleisenä tavoitteena on lisätä tukipalveluiden tehokkuutta sekä tehostaa voimavarojen käyttöä. Palvelukeskuksen perustamisella pyritään noin 2500 henkilötyövuoden säästöihin vuoteen 2011 mennessä. Palvelukeskuksen ohjaus perustuu tilaaja-tuottajamalliin, jossa käyttäjä ostaa palveluiden tuottajalta palvelut. Tilaaja-tuottajamalli on asiakasohjauksen muoto, jossa palveluiden tilaaminen ja käyttö sekä palveluiden tuottaminen erotetaan toisistaan. Toiminnan kehittyessä lisätään asiakkaan oikeutta hankkia palvelut myös muilta palvelujen tuottajilta. Asiakkaan valintamahdollisuuksien kasvaessa

palvelukeskusten oikeutta tarjota palveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille toimijoille voidaan lisätä. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004)

Huolimatta siitä, että tukipalveluiden keskittämistä palvelukeskuksiin on pidetty yhtenä tuottavuutta parantavana käytännön ratkaisuna, palvelukeskusten saaminen toimiviksi yksiköiksi liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti on ensikokemusten perusteella osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Osa asiantuntijoista on sitä mieltä, että palvelukeskusmalli on keinotekoinen ja vain välivaihe siirryttäessä johonkin muuhun lopullisen toimintamalliin. (Rautava 2006)

2.3 Valtion kiinteistöstrategian ja toimitilastrategian linjaukset

Vuonna 1995 vahvistettiin valtion kiinteistöstrategia, jonka mukaan valtion kiinteistöomaisuus jaettiin strategisesti tärkeään ja muuhun omistukseen. Valtion kiinteistölaitoksen, jonka nimi muutettiin myöhemmin Senaatti-kiinteistöiksi, tehtäväksi tuli hallinnoida ja kehittää valtion pysyvää, strategisesti merkittävää kiinteistöomaisuutta. Valtion kiinteistöstrategian keskeisenä pyrkimyksenä oli sekä valtion kiinteistöjen omistajatehtävien että kiinteistöjen käyttäjien roolin selkeyttäminen. Tavoitteena oli tehostaa kiinteistöjen omistajatehtävien hoitoa ja edesauttaa käyttäjien keskittymistä varsinaisten päätehtäviensä tulokselliseen hoitamiseen. (Verkkovuosikertomus 2002)

Valtion kiinteistöstrategialla pyritään tehokkuuden ja pääoman tuoton rinnalla kiinteistöjen arvon säilyttämiseen, valtion tilahuollon turvaamiseen ja tilakustannusten minimointiin. Valtion virastojen toimitiloina ja muina kiinteistöinä tarvittavan kiinteistövarallisuuden omistajatehtävät keskitettiin tätä varten perustetuille valtion liikelaitoksille. Tavoitteena on kiinteistövarallisuuden ammattitaitoinen, joustava ja tehokas omistajahallinto niin, että käyttäjävirastot voivat keskittyä tehtäviinsä ja toimitilojen muutostarpeisiin voidaan vastata käyttämällä koko toimitilakannan tarjoamia mahdollisuuksia. (Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 2006)

Valtion kiinteistöstrategian toteuttamisessa on edetty vuodesta 1998 alkaen johdonmukaisesti asteittain. Senaatti-kiinteistöjen omistukseen on siirretty valtion pysyvään käyttöön tarkoitettua kiinteistökantaa, kuten yliopisto- ja tutkimuslaitoskiinteistöt, vankilakiinteistöt, oikeus- ja poliisitalot sekä virastojen ja laitosten käytössä olevat valtion toimistokiinteistöt mukaan lukien poikkeusolojen suojatilat. Puolustushallinnon kiinteistöstrategia on yhdenmukainen valtion kiinteistöstrategian kanssa. Puolustushallinnon kiinteistöuudistus toteutettiin osana valtion kiinteistöstrategiaa siten, että puolustushallinnon omistushallinto lakkautettiin siirtämällä puolustusministeriön hallinnassa ollut kiinteistövarallisuus kiinteistöstrategian mukaisille valtion kiinteistöomaisuuden omistajahaltioille vuonna 2003. (Niinistö 2000)

Valtion toimitilastrategian linjausten mukaisesti julkisen hallinnon virastojen ja laitosten toimintaympäristö muuttuu siten, että valtion palveluja tuotetaan yhä enemmän liikelaitoksissa ja yksityisen sektorin palveluntarjonta julkiselle sektorille laajenee. Valtion toimitilastrategian päämääränä on valtion virastojen ja laitosten työympäristöjen kokonaisvaltainen hallittu parantaminen siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti varmistaen valtion kokonaisedun ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuuden. Haasteisiin pyritään vastaamaan panostamalla virastojen ja laitosten eri voimavarojen tuloksellisempaan käyttöön jatkossa. Yhtenä merkittävänä voimavarana on käyttää valtion kiinteistövarallisuutta tehokkaammin ja tuottavammin. (Valtion toimitilastrategia 2005)

Puolustusjärjestelmää kehitetään siten, että toiminnan tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat. Puolustushallinnon infrastruktuurin kehittämisessä painotetaan kokonaiskustannusten hallintaa ja toiminnan rationalisointia. Tarvittavat muutokset toteutetaan luopumisten, tarkoituksenmukaisen tason ja keskittyttämisen kautta. Infrastruktuuria kehitetään siten, että ensisijaisena perusteena on kyky toimia poikkeusoloissa. Kehitettäviä toimipaikkoja ovat poikkeusolojen johtamiseen ja valmiuden kohottamiseen liittyvät avainkohteet. (Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011)

2.4 Puolustushallinnon tilahallinnan toteuttamisen haasteet ja ongelmat

Puolustushallinnon kiinteistöuudistusta kohtaa on alusta alkaen esitetty voimakasta kritiikkiä. Keskeisenä arvostelun kohteena ovat olleet siirrettyjen kiinteistöjen alhaiseen arvostukseen ja vuokramääräytymisperusteisiin liittyvät näkökohdat. Puolustusministeriö ei pitänyt 6.2.2002 valtiovarainministeriölle antamassaan kannanotossaan laadittua tasearvolaskelmaa oikeudenmukaisena. Puolustusministeriö oli laskelmissaan päätenyt siihen, että taseen pohjalta lasketulla pääomavuokraosuudella pystytään parantamaan puolustusvoimien käytössä olevan kiinteistökannan käytettävyyttä. (Puolustusministeriön kiinteistöomaisuuden tasearvojen määrittäminen 2002)

Kiinteistöomaisuuden käypää arvoa ei katsottu kyettävän määrittämään, koska puolustushallinnossa ei ole toimivia kiinteistömarkkinoita. Vuokratilavien lisäystä, 45 miljoonaa euroa ja kolmen miljoonan euron vuosittaisista lisäystä, ei ole pidetty riittävänä enää vuoden 2005 jälkeen. Vajeen katsottiin syntyvän laajoista vuokraaikoittaisista investointiohjelmista sekä vuokrien indeksivaikutuksesta. (Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003)

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen alussa esitettiin myös epäily siitä, että kunnossapidon tasoa ei kyetä nostamaan uudistuksen linjausten mukaisesti 0,55 prosentista 0,75 prosenttiin laskettuna rakennusten ja rakenteiden jälleenhankintahinnasta. Lisäksi haluttiin olla varmoja siitä, että liiketaloudelliset seikat eivät ohita maanpuolustusnäkökohtia eivätkä maksettavat vuokrat vie taloudellisia edellytyksiä puolustusvoimien varsinaiselta ydintoiminnalta. Arvostelua herätti myös se, että puolustusvoimat olisi sidottu käytännössä monopoliasemassa olevaan vuokranantajaan. (Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003)

Kannustavuuteen liittyvä ongelmana on se, että puolustusvoimien toimitilojen vuokrauksiin saa käyttää ainoastaan niitä määrärahoja, jotka valtioneuvoston vuosittain puolustusministeriön hallinnonalalle vahvistamassa määrärahaehyksessä on tarkoitettu toimitilavuokrauksiin. Tällä puolustusministeriö on halunnut varmistaa, että vuokriin ei käytetä kiinteistöuudistuksen linjausten mukaisesti muuta

toimintamenorahaa. Mikäli laajoista vuokravaikutteisista investointiohjelmista johtuen määrärahan kehys on ylittymässä, on menot katettava luopumalla tarvittavin osin käytössä olevista toimitiloista. (Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002)

Luopumisten kautta saatu pääomavuokran säästö on kuitenkin käytännössä jäänyt vähäiseksi, koska käyttäjät luopuvat vain huonokuntoisista ja tasearvoiltaan alhaisista kiinteistöistä. Luopumista vaikeuttaa se, että puitesopimuksen mukaisesti puolustusvoimat voi luopua vain kokonaisuuksista, ei yksittäisistä rakennuksista varuskunnan sisällä. Lisäksi yleensä luopuminen ei ole joukko-osastolle järkevää, koska joukko-osasto itse ei saa säästöistään mitään rahallista hyötyä.

Tietoteknisenä haasteena oli puolustusministeriön ohjauskirjeen määräys, jonka mukaan pääesikunta vastaa koko kiinteistötoimintaan tarvittavien määrärahojen käytöstä ja toiminnan tuloksellisuuden seurannasta, joista on toimitettava tarvittavat selvitykset puolustusministeriölle. (Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002) Tätä eri kumppanien kiinteistötietoja yhdistävää tietojärjestelmää ei ole vuoteen 2007 mennessä kyetty useista työryhmätöistä huolimatta synnyttämään.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaiset muutokset asettavat mittavia haasteita kiinteistökustannusten hallinnalle, kun puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmää sopeutetaan vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksia. Suurimmat muutokset tehdään maavoimissa, jossa joudutaan muuttamaan nykyisiä tiloja Mikkeliin perustettavalle maavoimien esikunnalle. Nykyiset maanpuolustusalueet ja sotilasläänit lakkautetaan ja alueellisiksi johtoportaiksi perustetaan seitsemän sotilasläänin esikuntaa. Lakkautettujen sotilasläänien tilalle perustetaan aluetoimistoja. Merivoimien esikunta siirretään Helsingistä Turkuun ja Helsingin alueella esikunnat järjestetään uudelleen. Organisaatiomuutokset toteutetaan siten, että uusi puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmä on valmis 1.1.2008. Samaan aikaan puolustusvoimien hallinnonalan määrärahat mitoitetaan vuosien 2005–2008 menokehyksen mukaisesti. Sama reaalin tasoinen säilytetään vuosina 2009–2012. Kaiken näiden muutosten tekeminen edellyttäisi, että mahdollinen lisärakentaminen olisi linjausten mukaisesti vuokravaikutuksetonta peruskorjausta ja

perusparannuskohteiden vastapainoksi kyetään luopumaan vastaavasta rahallisesta määrästä muita kiinteistöjä. (Valtioneuvoston selonteko 2004)

Puolustusvoimien kehittäminen edellyttää keskittymistä ydintoimintoihin ja rakennemuutoksen jatkamista. Tarkoitus on, että tulevien vuosien kustannuspaineet hallitaan voimakkain sisäisin toimenpitein. Tähän asti toimeenpantujen rationalisointitoimien perusteella ja suunnitelmien tarkentumisen ansiosta voidaan jo nyt arvioida, että osaa toiminnan ja talouden tasapainottamiselle asetettuja säästötavoitteita ei saavuteta suunnitellussa laajuudessa. Vuonna 2006 ei tavoitteisiin kaikilta osin päästy, joten jatkotoimenpiteet on toteutettava suunniteltua laajempina. Vuosina 2008–2012 on tavoitteena saattaa toimintamenot rakenteellisilla toimenpiteillä vuoden 2004 tasolle keskimäärin noin 50 miljoonan euron vuotuisin säästöin. Tämä edellyttää valtion toimitilastrategian mukaisesti toimitilojen käytön tehostamista siten, että aikaansaadaan pysyviä säästöjä kiinteistömenoista. (Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011. Perustelumuistio, Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta ja taloussuunnitelma vuosille 2008–2011)

Hintatason nousu, puolustusministeriön räjähdepäätöksen mukainen varastorakentaminen, toimintaympäristön muutos ja puolustusvoimien toiminnalle asetetut suoritusvaatimukset nostavat kustannuksia ja lisäävät osaltaan toiminnan rahoitusvajetta tulevaisuudessa. Suunniteltujen vuokrasäästöjen syntyminen saattaa siirtyä, mikäli toimintoja lakkauttaessa tiloista ei luovuta täysimääräisesti. Luovutettavista alueista tulisi luopua kokonaisuuksina eikä niihin pitäisi siirtää muuta puolustusvoimien toimintaa. Yksi keino säästöjen saavuttamiseksi on joukko-osastojen lisälakkauttaminen suunnittelukaudella. Tämä päätös tuottaisi kuitenkin säästöjä vasta muutaman vuoden kuluttua lakkauttamisesta. Tukitoimintoihin kohdistettavat henkilöstön vähentämistavoitteet vaikuttavat kustannuksiin keskipitkällä aikavälillä, jolloin mahdollisia tuottavuushyötyjä näistä hankkeista kertyy käytännössä vasta vuodesta 2011 alkaen. (Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011)

Vuosina 2008–2011 on rakenteellisilla toimilla, kuten johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistamisella, varuskuntarakenteen kehittämisellä, varikko- ja

varastokentän supistamisella, joukko-osastojen lakkauttamisella sekä tuottavuuden parantamisella saavutettava 50 miljoonan euron vuotuinen rahoitusmahdollisuus asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Uusien kehysleikkauksien myötä puolustushallinnossa joudutaan väistämättä tarkastelemaan koko puolustusjärjestelmän rakenteellista sisältöä sekä yleisen asevelvollisuusjärjestelmän korvaavaa valikoivaa asevelvollisuutta. (Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011)

Valtiovarainministeriön palvelukeskushankkeisiin liittyvät tehokkuusvaatimukset vaikuttavat myös puolustushallinnon tilahallinnan järjestämiseen siitä huolimatta, että Puolustushallinnon rakennuslaitosta pidetään jo valmiina palvelukeskuksena. Aidon tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja siihen liittyvien palvelusopimusten laatiminen edellyttävät sekä tilaajalta että tuottajalta uutta osaamista. Erityisesti asiakasorganisaatioiden osalta osaamiseen vaaditaan palveluhankintojen kehittämiseen liittyvää uudenlaista osaamista. (Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset 2004)

Puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallissa tulee saada aikaan maanpuolustusta edistävä aito kumppanuus ja yhteistyö. Haasteena on kehittää puolustusministeriön ohjausta siten, että puolustusvoimat ja Puolustushallinnon rakennuslaitos pyrkivät samansuuntaisiin tavoitteisiin. Lisäksi puolustusvoimien tulee kyetä ohjaamaan Puolustushallinnon rakennuslaitosta aidon asiakasohjauksen keinoin. Puolustusvaliokunta piti uhkana, että uudistus hämärtää kustannusten seurantaan, hävittää kokonaisvaltaisen otteen maanpuolustuskiinteistöihin ja vaikeuttaa poliittista ja taloudellista ohjausta. (Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003)

Tukitoimintoja eritytetään ydintoiminnasta silloin, kun se on puolustusvoimien kokonaistoiminnan kannalta kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista. Palvelutuotantoa siirretään keskitetysti johdettuihin palvelukeskuksiin tai ulkopuolisille toimijoille silloin, kun se ei vaaranna puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Kumppanuudesta ja ulkoistamisesta ei saa aiheutua kustannuspaineita tai kriittisiä toiminnallisia riskejä operatiiviselle toiminnalle. (Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011)

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

3.1 Tutkimuksen toteuttaminen

Puolustusministeriö asetti 20.3.2006 työryhmän miettimään Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisvaihtoehtoja. Työryhmään kuului edustajia puolustusministeriöstä, puolustusvoimista sekä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunnasta. Tämän tutkielman tekijä oli yksi työryhmän jäsenistä. Työryhmällä oli myös käytettävissään puolustushallinnon ulkopuolisia asiantuntijakonsultteja. Konsultit ja tutkielman tekijä laativat yhdessä nykytilan kartoitukseen liittyvät kyselyt ja teemahaastattelut. Tämän jälkeen analysoitiin kerätty aineisto ja tästä syntynyt nykytila-analyysi esiteltiin työryhmän hyväksyttäväksi. Nykytila-analyysin perusteella löydettiin nykyisin käytössä olevan puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallin ongelmat ja kehittämistarpeet. Ongelmien ja kehittämistarpeiden ratkaisemiseksi laadittiin kolme erilaista kehittämisvaihtoehtoa, jotka hyväksyttiin työryhmässä. Työryhmän nykytila-analyysi, kehittämistarpeet ja kehittämisvaihtoehdot esitellään tämän tutkimuksen neljännessä ja viidennessä luvussa, mistä johtuen näissä kappaleissa ei käytetä erillisiä lähdeviittauksia.

Teemahaastattelu on laadullinen aineistonkeruumenetelmä, jossa aihealueet on etukäteen määrätty. Hirsijärvi ja Hurme (1995) määrittelevät haastattelun keskusteluksi, jolla on ennalta määrätty tarkoitus. He korostavat haastattelun ja keskustelun välistä eroa. Haastattelulla pyritään keräämään tietoa, mikä ei vastaavalla tavalla kuulu keskustelun luonteeseen. Teemahaastattelussa tutkijan tehtävä on varmistaa, että etukäteen mietityt aihealueet tulevat käsitellyiksi, vaikka niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella haastattelusta toiseen. (Eskola & Suoranta 1998)

Tässä tutkimuksessa selvitettiin haastateltavien henkilöiden kokemuksia, käsityksiä, tarpeita ja odotuksia ennalta suunnitelluista aihe-alueista. Tällöin puolistrukturoitu teemahaastattelu soveltui parhaiten tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi, koska siinä haastattelu noudattaa ennalta suunniteltua teemarunkoa, mutta kysymysten järjestystä ei ole ennalta määrätty (Hirsijärvi & Hurme 2001). Teemahaastattelun erikoistapaus on asiantuntijahaastattelu, jossa haastateltavat ovat erityisesti valittuja. He ovat hyvin

koulutettuja ja alallaan tunnustettuja asiantuntijoita, jotka edustavat tutkimukseen läheisesti kuuluvia organisaatioita. Heidät on valittu tutkittavaa ilmiötä silmällä pitäen. Haastattelun tarkoituksena on koota heidän hallussaan oleva puolustushallinnon tilahallinnan erikoistietämys siten, että todellisuus saataisiin kuvattua mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (Hirsijärvi & Remes & Sajavaara 2001) Haastattelurunko on tämän raportin liitteenä 1.

Tämän tutkimuksen teemahaastattelut olivat asiantuntijahaastatteluita. Tutkimuksen aikana tehtiin yhteensä 14 henkilökohtaista haastattelua. Haastateltavat henkilöt edustivat puolustusministeriötä, puolustusvoimia (pääesikunta, aluetaso, paikallistaso), Puolustushallinnon rakennuslaitosta (keskushallintotaso, toimialataso, aluetaso), Senaatti-kiinteistöjä, valtiovarainministeriötä ja Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Teemahaastattelut laadittiin siten, että ne koostuivat tutkimusongelmien ympärille rakennetuista teemoista, joilla pyrittiin saamaan monipuolinen ja laaja ymmärrys puolustushallinnon tilahallinnan nykyisestä toimintamallista haasteineen ja kehitystarpeineen.

Haastattelujen ja keskustelujen avulla saadaan selville, mitä henkilöt ajattelevat, tuntevat ja uskovat. Ne kertovat siitä, kuinka haastateltavat havaitsevat ympäristöään. Ne eivät kuitenkaan kerro toimivatko ihmiset kuten he sanovat toimivansa. Tieteellinen havainnointi ei ole vain näkemistä, vaan se on tarkkailua (Uusitalo 1995). Sen avulla voidaan saada välitöntä ja suoraa tietoa toiminnasta. Tässä tutkimuksessa havainnointi on tutkielman tekijän jokapäiväistä työtä ja toiminnan aktiivista tarkkailua. Tutkijan suhde tutkittavaan ilmiöön on varsin läheinen, koska tutkija on pääesikunnan logistiikkaosaston tilahallintasektorin johtaja. Havaintojen perusteella tehdyt johtopäätökset perustuvat lisäksi tutkijan kuuden vuoden työkokemukseen puolustusvoimien tilahallinnan eri tehtävissä.

Haastattelujen lisäksi puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallia arvioitiin kirjallista materiaalia analysoimalla ja puolustusvoimien organisaatioon tehdyn sähköisen Internet-kyselyn vastausten perusteella. Sähköinen Internet-kysely on esitelty tämän raportin liitteenä 2. Kysely lähetettiin yhteensä 154 henkilölle puolustusvoimien eri organisaatiotasolla. Vastausaktiivisuus oli 59 prosenttia.

Vastaukset jakautuivat siten, että paikallistasolla oli 72, aluetasolla 17 ja pääesikunnassa kaksi vastaajaa. Vastauksia saatiin yhteensä 58 joukko-osastolta, kun kysely lähetettiin kaikkiaan 73 eri joukko-osastolle. Tulokset analysoitiin sekä kokonaisuutena että organisaatiotasoitain, jotta saatiin esiin näkökulmaerot eri organisaatiotasolla. Pääesikuntaa ei käsitelty erikseen vastaajien vähäisen lukumäärän vuoksi, jotta vastaajia ei tunnistettaisi. Pääesikunnan näkemys tuli kuitenkin selvästi esille haastattelujen ja kirjallisen materiaalin analysoinnin kautta.

Tässä tutkimuksessa toisena kvalitatiivisena tutkimusmenetelmänä käytetään case-menetelmää. Yinin määritelmän mukaan case-tutkimus on empiirinen selvitys, joka tutkii ilmiöitä todellisessa asiayhteydessä ja luonnollisessa ympäristössään käyttäen hyväksi monenlaista empiiristä aineistoa. Erilaisten dokumenttien lisäksi case-tutkija voi käyttää havainnointia, haastatteluja ja tilastoja. Case-tutkimuksen tavoitteena ei ole yleistäminen tai vertaaminen vaan esimerkiksi tutkittavan organisaation sisäisen dynamiikan ja hiljaisen tiedon hahmottaminen. (Yin 1989)

Case-tutkimuksen sanotaan sopivan erityisen hyvin tilanteeseen, jossa tutkimuksen tavoitteena on luoda apuvälineitä ja työkaluja käytännön työhön. Tutkimuksen ajatellaan tuovan arvoa paitsi tiedeyhteisölle myös välittömästi käytännön yrityselämään. Arvon tuottaminen perustuu tutkimuskohteen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun monipuolisia aineistoja hyödyntämällä. (Gummesson 1991) Toisaalta case-tutkimus soveltuu hyvin alueille, joissa teorianmuodostus on vielä alussa (Hartley 1994).

Tämän tutkielman case-organisaatio on nettobudjetoitu virasto, Puolustushallinnon rakennuslaitos. Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii puolustushallinnon kiinteistöasiantuntijana, jolta puolustusvoimat on velvoitettu tilaamaan kiinteistöjen ylläpito- energia- ja asiantuntijapalvelut. Puolustushallinnon rakennuslaitos toimittaa puolustusvoimille ja puolustusministeriölle niiden tarvitsemat kiinteistöjen ylläpito- ja rakennuttamispalvelut joko tuottamalla ne itse tai kilpailuttamalla ulkopuolisia toimijoita. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii Senaatti-kiinteistöjen rakennuttamiskonsulttina puolustushallinnon kiinteistöjä koskevissa rakennushankkeissa. Senaatti-kiinteistöt hallinnoi Suomen valtion omistamia

kiinteistöjä, joita se vuokraa mm. puolustushallinnolle. Senaatti-kiinteistöt ostaa puolustushallinnon kiinteistöihin liittyvät rakennuttamiskonsultointipalvelut pääsääntöisesti Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Senaatti-kiinteistöt rahoittaa toimintansa tulorahoituksella.

Tässä tutkimuksessa on myös toimintatutkimuksen piirteitä, koska tutkimus on luonteeltaan organisaation toimintaa kuvaava ja sillä pyritään muuttamaan vallitsevaa käytäntöä ja toimintatapaa. Toimintatutkimuksen tarkoituksena on tutkimuksen avulla muuttaa vallitsevia käytäntöjä ja ratkaista erityyppisiä ongelmia, olivat ne sitten teknisiä, yhteiskunnallisia, sosiaalisia tai eettisiä. Toimintatutkimuksessa pyritään muuttamaan tutkittavaa todellisuutta ja sosiaalisia käytäntöjä ottamalla tutkittavat eli käytännössä toimivat ihmiset tutkimuksen aktiivisiksi osallisiksi. Toimintatutkimuksen mahdollinen kohde ja tutkimuksen substanssi voivat olla melkeinpä mikä tahansa ihmiselämään liittyvä piirre. Olennaista ja yhteistä on uuden tiedon tuottamisen lisäksi pyrkiä tutkimisen avulla mahdollisimman reaaliaikaisesti erilaisten asiantilojen muutokseen edistämällä ja parantamalla niitä tavalla tai toisella. Työelämän toimintatutkimukseksi määritetään sekä organisaatioiden että palvelujärjestelmien tutkimus, kun ne kohdistuvat erilaisiin työyhteisöihin ja niiden asiakkaisiin järjestelmänä. (Kuula 1999)

Toimintatutkimus on tutkijan toimimista käytännön ongelman ratkaisemiseksi ja samalla sellaisen tiedon hankkimiseksi, jolla on tieteellistä mielenkiintoa. Toimintatutkimus vaatii aikaa ja ongelmanratkaisuprosessi voi muuttua tutkimuksen aikana. Lisäksi toimintatutkimus vaatii tutkijalta hyvää perehtyneisyyttä tutkimuskohteeseen. Toimintatutkimus ei aina kuitenkaan tuo automaattisesti esille uutta tietoa. (Järvinen & Järvinen 2000)

Suurin osa pro gradu -tutkielmista noudattavat konstruktiivisen tutkimuksen yleiskaavaa, johon kuluu kysymyksenasettelu, teoriakatsaus, yrityksessä olevan ongelman ratkaisu ja yhteenveto. Konstruktiivinen tutkimus on yleensä tapaustutkimusta eli suppeaan tutkimuskohtien määrään pohjautuvaa tutkimusta. Konstruktiivinen tutkimus voidaan nähdä soveltavan tutkimuksen muotona. Soveltavalle tutkimukselle on ominaista sellaisen uuden tiedon tuottaminen, joka

tähtää johonkin sovellukseen tai tavoitteeseen. Konstruktiiviseen tutkimusotteeseen kuuluu kuitenkin olennaisena osana ongelman sitominen aiempaan tietämykseen sekä ratkaisun uutuuden ja toimivuuden osoittaminen. (Kasanen & Lukka & Siitonen 1991)

Konstruktiivinen tutkimus käsittää sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista aineistoa. Suppeiden aineistojen käyttö liittyy kenttä- ja tapaustutkimuksiin. Yleensä konstruktiiviset tutkimukset ovat tapaus-/case-tutkimuksia. Tapaustutkimuksiin voi kuulua sekä deskriptiivisiä (kuvaileva, analysoiva, selittävä ja ymmärtävä) että normatiivisia (mallintava, ohjaileva ja suositteleva) tutkimuksia. Konstruktiivinen tapaustutkimus edustaa normatiivista tutkimusta. (Kasanen & Lukka & Siitonen 1991)

Tässä tutkielmassa on konstruktiivisen tutkimusotteen piirteitä, mutta tutkimus jää kuitenkin osittain toiminta-analyyttisen tutkimusotteen eli ymmärtämisen puolelle. Konstruktiiviseen tutkimusotteeseen kuuluu olennaisena osana ratkaisun tai mallin käytännön testaus. Tässä tutkielmassa toteutettavaksi esitettyä tilahallintamallia ei ole toteutettu käytännössä, koska työryhmän johtopäätöksiä oikeellisuudesta ei puolustushallinnon sisällä vallitse täyttä yhteisymmärrystä. Tutkielman kuudes luku auttaa lukijaa ymmärtämään syitä siihen, miksi tässä työssä esitetyt vaihtoehdot ovat jääneet toistaiseksi implementoimatta ja testaamatta.

3.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Kvalitatiivisia menetelmiä käyttäviä tutkijoita kritisoidaan usein siitä, että he eivät käsittele riittävästi tutkimuksen luotettavuuskysymyksiä, eivätkä perustele selkeästi metodeja, tuloksia ja johtopäätöksiä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa oletetaan, että todellisuuksia voi olla useita ja että tutkimus tuottaa tietyn näkökulman ilmiöstä - ei objektiivista totuutta. Tämän vuoksi perinteiset luotettavuuskäsitteet, joiden mukaan on vain yksi konkreettinen totuus, eivät sovellu kvalitatiivisen tutkimuksen arviointikriteereiksi. (Grönfors 1982, Tynjälä 1991)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuudelle ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyjä arviointikriteerejä kuin määrälliselle tutkimukselle. Laadullisessa tutkimuksessa arvioidaan validiteettia ja reliabiliteettia laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet

huomioiden. Validiteetti ja reliabiliteetti eivät sellaisenaan sovellu laadullisen tutkimuksen luotettavuuden perusteiksi. (Mäkelä 1990) Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysivaihetta ja luotettavuuden arviointia ei voi erottaa toisistaan yhtä jyrkästi kuin määrällisessä tutkimuksessa. Laadullisessa tutkimuksessa arvioinnin oleellinen osa on kysymys tutkimusprosessin luotettavuudesta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia. (Eskola & Suoranta 1998) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei pyritä yleistettävyyteen. Aineisto tulee koota sieltä, missä tutkimuksen kohteena oleva ilmiö esiintyy. Aineiston sisällön analyysin luotettavuus on yhteydessä aineiston keruun luotettavuuteen. Luotettavuusongelmia voi syntyä esimerkiksi siitä, että tutkimusaineisto ei anna vastausta tutkimuskysymykseen tai tutkimusaineisto ei ole edustava. (Nieminen 1997)

Tämän kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena oli saada tietoa puolustushallinnon tilahallinnan nykyhetken toiminnasta ja laatia toimintamallin eri kehittämisvaihtoehtoja. Tiedonkeruu toteutettiin sähköisellä kyselyllä ja haastatteluilla. Tutkimusta varten tehtyyn kyselyyn kehitettiin uusi mittari, koska tutkittavaan ilmiöön liittyvää mittaria ei ollut aikaisemmin olemassa. Sisältövaliditeettia pyrittiin nostamaan perehtymällä aikaisempiin puolustushallinnon tilahallinnasta tehtyihin selvityksiin, määrittelemällä keskeiset käsitteet ja huomioimalla mittarin kehittämisvaiheessa työryhmän muiden osallistujien parannusehdotukset. Luotettavuuden nostamiseksi sähköinen kysely yritettiin esitellä, mutta se epäonnistui tietoteknisten ongelmien ja ajanpuutteen vuoksi.

Kyselymenetelmällä hankittujen tietojen luotettavuuteen voi vaikuttaa tietoinen tai tiedostamaton vastausten vääristäminen. Saatekirjeessä ja kyselylomakkeessa vastaajia pyydettiin kuvaamaan todellista tilannetta, mutta vastaajat ovat saattaneet kuvata puolustushallinnon tilahallinnan ihannetilannetta. Tulosten luotettavuuteen on saattanut vaikuttaa myös lyhyt vastausaika, sillä osalle vastaajille jäi vain muutama päivä aikaa vastata kyselyyn. Lisäksi sähköinen kysely lähetettiin työpaikan sähköpostiosoitteeseen, joten ympäristötekijät ovat voineet vaikuttaa vastaamiseen. Tutkimuksen luotettavuutta lisää huolellinen kysymyslomakkeen täyttäminen, sillä kyselylomakkeissa oli vain vähän puuttavia tietoja. Luotettavuutta ja yleistettävyyttä korottaa tämän tutkimuksen kyselyn korkea vastausprosentti, vaikka valtakunnallisissa

kyselyissä vastausprosentti voi jäädä usein alhaiseksi. Tähän tutkimukseen liittyen ei uusintakyselyä tarvinnut toteuttaa vastausprosentin nostamiseksi.

Tutkijan läheinen suhde tutkittavaan ilmiöön saattaa vaikuttaa tutkimustulosten objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen. Tutkijan ollessa mukana tutkimusprosessissa saattaa ongelmaksi muodostua tutkijan liiallinen samaistuminen tutkittavaan kohteeseen. Toisaalta samaistuminen on myös yksi tutkimuksen toiminnan edellytys, jos toiminnasta, jota tutkitaan, tulee tutkimusta ja tutkimuksesta toimintaa (Eskola & Suoranta 1998). Toisaalta tutkijan yksityiskohtainen aiheen asiantuntemus ja vaikuttaminen työryhmässä lisää tutkimuksen luotettavuutta havainnoinnin kautta.

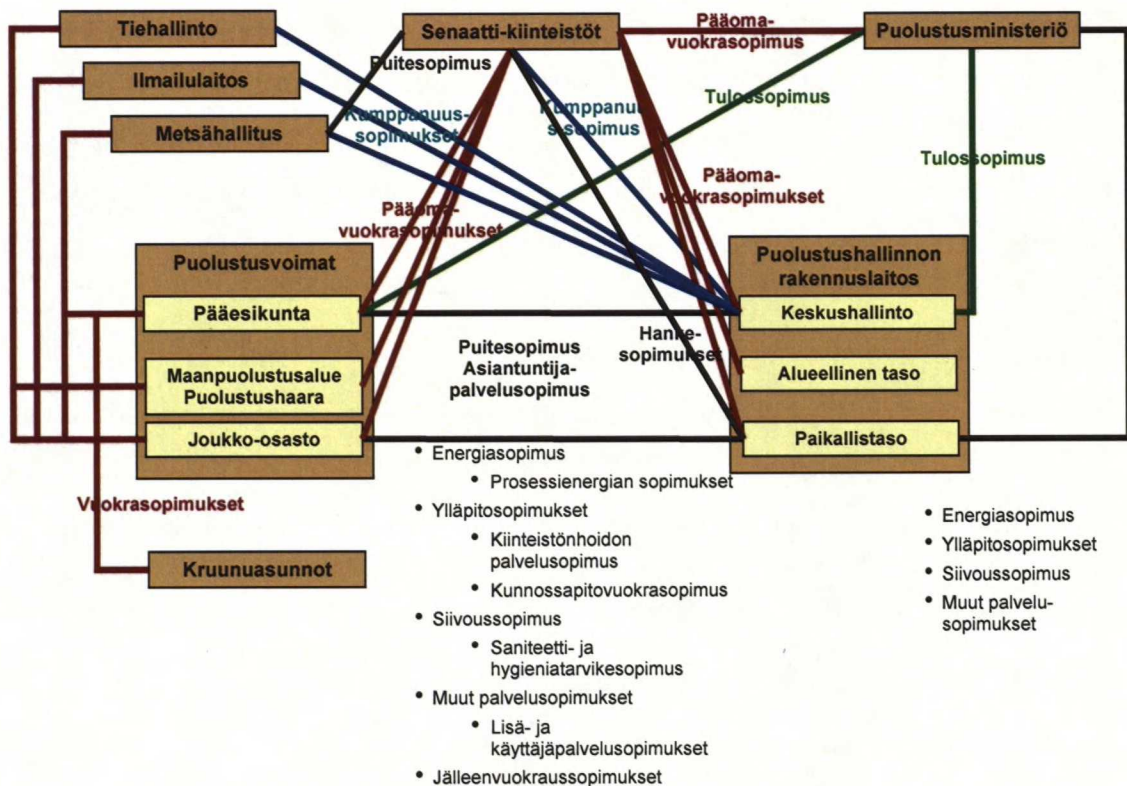
Tutkimuksessani pyrin vaikuttamaan haastatteluaineiston edustavuuteen siten, että otanta suoritettiin harkinnanvaraisesti ja haastateltavat valittiin huolellisesti. Haastateltavaksi valituilla oli kokemuksia puolustushallinnon tilahallinnan käytännön työstä ja nykyisestä toimintamallista sekä kiinnostusta kehittää koko puolustushallinnon tilahallintaa. Sisällön analyysin luotettavuuteen voidaan katsoa vaikuttavan myös se, miten haastatteluaiheiden valinta on onnistunut. Tässä tutkimuksessa haastatteluaiheita käsiteltiin työryhmässä useaan eri kertaan, ennen kuin ne esitettiin haastateltaville.

Laadullisen sisällön analyysin luotettavuuden varmistamisessa on tärkeää, että tutkija esittää tuloksensa avoimesti ja rehellisesti. Tutkimusraportissa ei pidä esittää sellaista, mikä aiheuttaa tutkimukseen osallistuville mahdollisesti hankaluuksia tai paljastaa tutkimukseen osallistuvien näkemyksiä. Nimettömyyskään ei yksin riitä, edes tutkittavien lähiympäristö ei saa tunnistaa heitä (Paunonen & Vehviläinen-Julkunen 1997). Tässä tutkimuksessa haastateltavat ja vastanneet olivat itse osallisena tai pystyvät suoraan vaikuttamaan puolustushallinnon tilahallintaan liittyviin asioihin. Haastateltavat ovat voineet jättää olennaisia asioita kertomatta, muunnella totuutta tai antaa yleisesti hyväksyttyjä vastauksia. Joihinkin kysymyksiin vastaaminen on saattanut aiheuttaa pelkoa siitä, että vastaukset voidaan identifioida jälkeensä ja keskusteluaiheiden sisällöt ovat voineet jäädä pinnalliseksi. Tässä tutkimuksessa on tutkittavien anonymiteettiä kunnioitettu siten, että raportista on poistettu sellaiset tiedot, jotka olisivat voineet johtaa asianomaisen tunnistamiseen.

4 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINNAN NYKYTILA-ANALYYSI

4.1 Tilahallinnan sopimukset ja sopimussuhteet

Tehdyn kyselyn ja eri tahojen haastattelujen perusteella tilahallintaan liittyviä sopimuksia ja sopijaosapuolia on nykyisessä puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallissa liikaa, eikä nykyistä puolustusvoimien, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen muodostamaa kolmikantamallia pidetä tarkoituksenmukaisena. Näitä monimutkaisia sopimusverkkoja on havainnollistettu kuvassa 3. Käytännössä puolustushallinnolla ei ole tunnistettu sellaisia erityistarpeita, joiden perusteella nykyinen pääomavuokramalli olisi välttämätön. Lähes kaikkien haastateltujen osapuolien mielestä puolustushallinnossa pitäisi siirtyä kokonaisvuokramalliin, jolloin kokonaisuuden hallinta ja vastuunjako olisivat huomattavasti nykyistä selkeämpiä.



Kuva 3. Puolustushallinnon tilahallinnan sopimukset.

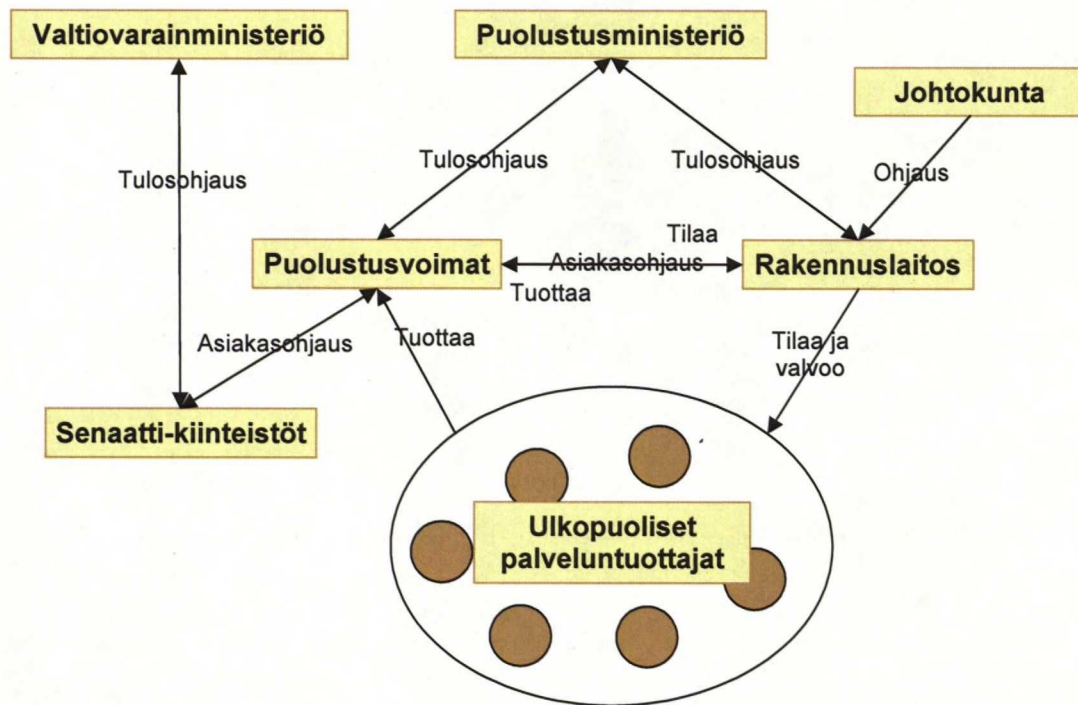
4.2 Ohjausmalli ja sen kehittämistarpeet

Puolustushallinnon tilahallinnan ohjaussuhteet ovat monimutkaisia, minkä vuoksi ohjaus ei käytännössä toimi. Ohjaussuhteita on havainnollistettu kuvassa 4. Ohjausmallin haasteet keskittyvät erityisesti puolustushallinnon sisäisesti puolustusministeriön, puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen välille. Puolustusministeriön vastaa puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tulosohtauksesta. Puolustusvoimien ja rakennuslaitoksen tulostavoitteita ei kuitenkaan käsitellä puolustusministeriössä yhdessä siten, että tilahallinnon tavoitteet asetettaisiin yhteneväisiksi.

Puolustushallinnon rakennuslaitosta ohjaavia tahoja on kolme: puolustusministeriö, puolustusvoimat sekä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunta. Näiden kolmen toimijan ohjausroolit menevät osittain päällekkäin. Eri osapuolille on ajoittain epäselvää, mikä on todellinen ohjaaja ja minkä organisaation ohjaus on tärkein. Tämän johdosta tulosjohtaminen ei ole aitoa. Puolustusministeriön ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen välinen tulossopimus on asetettujen tavoitteiden osalta varsin löyhä ja tulkinnanvarainen. Puolustushallinnon tilahallinnan ohjaukseen liittyy lisäksi muitakin ongelmia. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien tarpeet ja tavoitteet Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnalle ovat paikoin keskenään ristikkäisiä. Esimerkiksi puolustushallinnon tilojen kuntoon ja toiminnan tehokkuuteen liittyviä tavoitteita mittareineen ei ole asetettu, eikä toiminnan tuloksellisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyville tavoitteille ole asetettu konkreettisia mittareita ja tavoitearvoja. Ohjausmallin selkeyttämisessä keskeistä on puolustusministeriön ohjausosaamisen ja puolustusvoimien asiakasohjaamisen parantaminen.

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos, joka vastaa valtion kiinteistövarallisuuden tehokkaasta käytöstä sekä kiinteistöjen arvon ja käytettävyyden säilyttämisestä. Liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöjen on rahoitettava toimintansa itse vuokratuloin, jotka vuonna 2005 olivat 552 miljoonaa euroa (Yhteiskuntavastuuraportti 2005). Valtiovarainministeriö tulosohtaa Senaatti-kiinteistöjä asettamalla sille tuloksentekevaatimukset. Puolustusvoimat pyrkii

vaikuttamaan Senaatti-kiinteistöihin asiakasohjauksen keinoin, joka on rakentamishankkeissa tapauskohtaisesti ilmenevien eturistiriitojen takia varsin haasteellista.

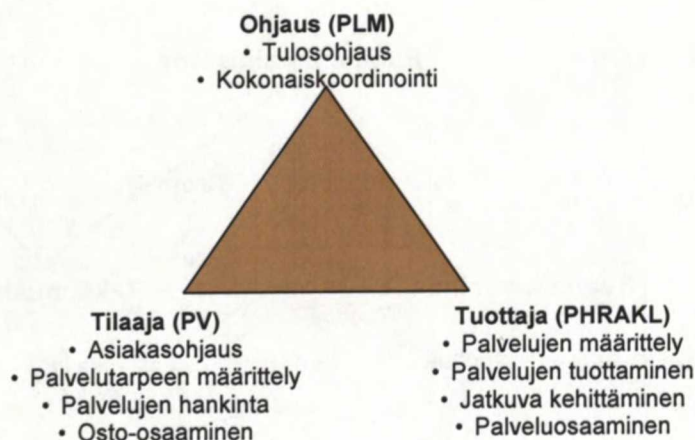


Kuva 4. Puolustushallinnon tilahallinnan ohjaussuhteet.

4.3 Tilaaja-tuottajamalliin liittyvät ongelmat

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen eri osapuolille on osittain epäselvää mitä tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa puolustushallinnon tilahallinnassa. Ajoittain on epäselvää, kuka on tilaaja ja kuka tuottaja. Huolimatta siitä, että Puolustushallinnon rakennuslaitos määrittelee itsensä valtionhallinnon palvelukeskukseksi, tilaaja-tuottajamallin osalta palvelukeskuksia koskevat linjaukset eivät aidosti toteudu sen toiminnassa. Käytännössä palvelutarpeiden määrittely lähtee pitkälti Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta, koska puolustusvoimista puuttuu nykyisen roolijaon takia tarvittava palveluiden osto-osaaminen. Myös sopimushallinta on pääosin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vastuulla. Puolustusvoimien rooli palveluiden tilaajana ei siten ole aito ja todellista asiakasohjausta ei synny. Tuottajan roolissa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtävänä on kehittää palvelutarjontansa entistä paremmin asiakkaan tarpeita vastaavaksi, ja sen toiminnan

on perustuttava aitoon asiakaspalveluun. Puolustushallinnon tilahallinnan tilaaja-tuottajamallin mukainen peruseriaate on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5. Puolustushallinnon tilahallinnan tilaaja-tuottajamalli.

Tilaaja-tuottajamallissa toiminta perustuu aitoihin palvelusopimuksiin. Lisäksi aidossa tilaaja-tuottajamallissa palveluiden tilaajalla on valinnan mahdollisuus palveluntuottajan suhteen. Palvelut ja niiden hinnoittelu ovat läpinäkyviä ja vertailukelpoista. Nämä edellytykset eivät toteudu puolustushallinnon tilahallinnan nykymallissa, koska toimintaa ohjataan määrärahoilla nettobudjetointimallin mukaisesti. Puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen välille ei ole syntynyt täyttä luottamusta pääesikunnan ja keskushallinnon tasolla, mutta paikallisesti kumppanuus toimii paremmin. Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välinen kumppanuus ei toimi luontevasti rakentamisinvestointeihin liittyvien erilaisten tavoitteiden takia. Aito ja toimiva kumppanuussuhde puuttuu myös Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen väliltä. Kiinteistöuudistuksen todellisen kumppanuuden esteenä onkin luottamuspula eri toimijoiden välillä.

Komentajakapteeni Laaksosen määrittelee diplomityössään, että yhteistyön kehittyminen aitoon kumppanuuteen edellyttää keskinäisen luottamuksen syntymistä. Luottamuksellinen suhde eri toimijoiden välillä ei hänen mukaansa ole ainoastaan tavoite, vaan edellytys kumppanuudelle. Kumppanuus on syvään luottamukseen perustuva organisaatioiden välinen yhteistyösuhde. (Laaksonen 2004)

4.4 Budjetointimallin haasteet

Nykyisessä tilahallinnan toimintamallissa puolustusvoimien kiinteistömenot on budjetoitu puolustushallinnon sisällä eri momentille kuin muut toimintamenot. Käytännössä kiinteistömenojen eriyttäminen varsinaisista toimintamenoista kuitenkin jäykistää toimintaa, koska kiinteistömomentille budjetoidut rahat voidaan käyttää ainoastaan tilahallintaan. Nykyisessä budjetointimallissa ei sen jäykkyyden vuoksi ole sisäänrakennettua kannustavuusaspektia, joka edesauttaisi kustannustietoisuuden lisäämistä ja kustannustehokkuuden parantamista tilahallintapalveluiden käyttäjien näkökulmasta. Joukko-osastojen ei tarvitse miettiä todellisia tilahallintapalveluiden tarpeita ja palvelutasovaatimuksiaan kustannusnäkökulmasta, koska budjetoidut rahat ovat käytettävissä eikä tehokkuusajattelulla mahdollisesti saatava kollektiivinen rahallinen hyöty puolustusvoimille riitä motivoimaan siihen. Toiminnan kannalta tarpeettomia tiloja ylläpidetään ”varmuuden vuoksi”, eikä ylimääräisistä tiloista pyritä aktiivisesti pääsemään eroon. Mikäli kiinteistömenot olisi budjetoitu toimintamenojen kanssa samalle momentille, joukot voisivat kohdentaa tilahallinnassa säästämänsä rahat omaan ydintoimintaansa ja myös kustannustietoisuus joukoissa paranisi.

Kustannustietoisuuden lisääminen edellyttäisi budjetointimallin muutoksen lisäksi kuitenkin myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen hinnoittelun läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden parantamista ja asiakkaille aitoa valinnanmahdollisuutta palveluntuottajan suhteen. Valtionhallinnossa tavoitteena olevan tuottavuuskehityksen näkökulmasta kiinteistömomentti ja toimintamenomomentti tulisi yhdistää, jotta tuottavuutta saataisiin lisättyä myös kiinteistöjen osalta. Tuottavuuskehityksen näkökulmasta nykyisen budjetointimallin haasteena ovat myös budjetin määräytymisperusteet. Budjetti perustuu rakennuttamis-, ylläpito- ja energiakustannusten osalta Puolustushallinnon rakennuslaitoksen esittämiin hintoihin. Näitä ei konkreettisten tulostavoitteiden puuttumisen vuoksi vertailla vastaaviin avoimen sektorin markkinahintoihin eikä niille ole asetettu selkeitä tehostamistavoitteita.

Puolustushallinnon kiinteistömenojen osuus on noin kymmenen prosenttia koko puolustusbudjetista, mikä vastaa noin 30 prosenttia kaikista toimintamenoista. Sen vuoksi kiinteistötoimen kustannustehokkuuden lisäämisen vaikutus koko puolustushallinnon tuottavuuden parantamiseen olisikin varsin huomattava.

4.5 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio ja henkilöstörakenne

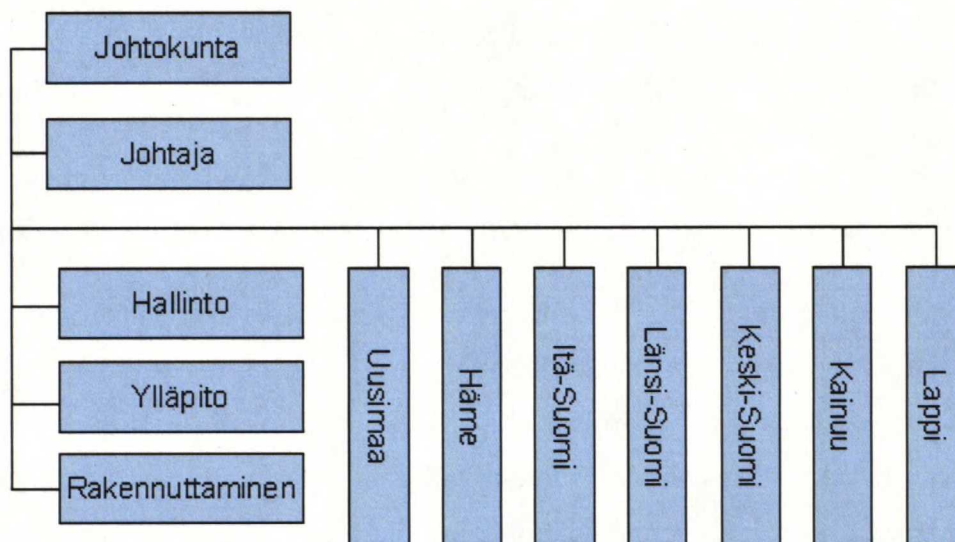
Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio on moniportainen ja noudattelee puolustusvoimien organisaatiota. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiokaavio on esitetty kuvassa 6. Käytännössä Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on oma paikallisorganisaationsa kaikkien puolustusvoimien joukko-osastojen yhteydessä. Alue- ja paikallistasojen organisointi vaatii runsaasti eritasoisia päälliköitä sekä muuta hallintohenkilöstöä. Oman palveluntuotannon supistaminen ei ole riittävästi näkynyt vastaavasti tarvittavan päällikkö- ja hallintohenkilöstön määrässä.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiota pidetäänkin raskaana johtajaorganisaationa. Oman tuotantoportaan supistaminen on näkynyt Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa keskimääräisen henkilötyövuoden hinnan nousuna, mikä on luonnollinen seuraus matalapalkkaisen henkilöstön määrän vähenemisestä. Henkilöstön lukumäärä on viimeisten viiden vuoden aikana laskenut keskimäärin neljä prosenttia vuodessa, ja samanaikaisesti henkilötyövuoden hinta on kohonnut keskimäärin neljän ja puolen prosentin vuosivauhtia. Suuntausta on kuitenkin pidettävä oikeana, koska tavoitteena on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiantuntijaroolin kasvattaminen ja omasta palveluntuotannosta luopuminen.

Henkilötyövuoden hinnan nousu henkilöstömäärän laskiessa viittaa toisaalta myös henkilöstörakenteen vinoutumiseen niin, että päällikkötason ja hallintohenkilöstön suhteellinen osuus on muutosten myötä kasvanut. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kiinteät kulut olivat noin seitsemän prosenttia liikevaihdosta vuonna 2005. Henkilöstöstä kiinteisiin kuluihin lukeutuvat johto- ja päällikkötason henkilöt sekä palkka- ja taloushallinnon tehtäviä hoitavat henkilöt alue- ja

paikallistoimistoissa sekä keskusyksikön ylläpitoyksikön henkilöstö. Tämä tarkoittaa sitä, että valtaosa henkilöstöstä käsitellään muuttuvina kuluina, mikä on hieman harhaanjohtavaa, koska suurin osa henkilöstöstä on kuitenkin kiinteällä palkalla vakinaisessa palvelussuhteessa.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen aluetoimistoja on kyselyyn vastanneiden näkemysten mukaan jo tällä hetkellä liikaa puolustusvoimien nykyiseen organisaatioon nähden. Koska rakennemuutoksen seurauksena myös puolustusvoimien tilantarve supistuu, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatioon kohdistuu merkittäviä supistamisaineita. Nykyisten suunnitelmien mukaisesti henkilöstömäärä vähenee noin 850 henkilöön vuoteen 2011 mennessä. Tämä henkilöstön vähentämismäärä ei todennäköisesti ole riittävä varsinkaan, kun Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiantuntijaroolia on tarkoitus korostaa vähentämällä omaa palveluntuotantoa.



Kuva 6. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön määrä vuonna 2005 oli 1225, joista valtaosa, 1186 henkilöä, oli vakinaisessa palvelussuhteessa. Määräaikaisten osuus oli noin kolme prosenttia koko henkilöstöstä, 39 henkilöä. Näistä suurin osa, 17 henkilöä, työskenteli siivouspalveluissa, kiinteistöpalveluissa työskenteli 12 henkilöä. Osa-aikaisen henkilöstön määrä vuoden 2005 lopussa oli 132. Henkilötyövuodet vuodelta

2005 ovat 1200. Henkilöstön keski-ikä vuonna 2005 oli 50 vuotta. Korkein keski-ikä (51,6 vuotta) oli asuntotoimessa ja matalin (48,2 vuotta) rakennuttamispalveluissa. Hallinnon keski-ikä oli 49,7 vuotta. Seniori-ikäisten (45–65 –vuotiaiden) osuus koko henkilöstöstä oli 75,3 prosenttia, yli 55-vuotiaiden osuus 34,9 prosenttia. Vuonna 2005 työvoimakulujen osuus rakennuslaitoksen tuotoista (liikevaihto vähennettynä puolustusvoimille tehdyillä palautuksilla) oli 34,9 prosenttia ja ulkopuolisten palveluiden 26,2 prosenttia.

4.6 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suhteet asiakkaisiinsa

Keskeinen haaste Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suhteessa asiakkaisiinsa on sen roolin epäselvyys puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen suhteen. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtävä on toimia puolustushallinnon kiinteistöasioiden asiantuntijana, jolloin sen rooli on ajaa puolustushallinnon etua. Rakentamishankkeissa Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii lisäksi Senaatti-kiinteistöjen palkkaamana rakennuttamiskonsulttina, jolloin sen tulisi palvella Senaatti-kiinteistöjen tarpeita. Tästä kaksoisroolista johtuen sekä puolustusvoimille että Senaatti-kiinteistöille on epäselvää, kenen edunvalvojana Puolustushallinnon rakennuslaitos kulloinkin toimii.

Puolustushallinnon rakennuslaitos itse kokee olevansa puolustusvoimien edunvalvoja. Senaatti-kiinteistöt kokee Puolustushallinnon rakennuslaitoksen olevan puolustusvoimien edunvalvoja, vaikka varsinaisen roolin tulisi olla Senaatti-kiinteistöjen rakennuttamiskonsultti. Puolustusvoimat kokee Puolustushallinnon rakennuslaitoksen osin unohtavan heidän etunsa, koska se saa osan rahoituksestaan Senaatti-kiinteistöiltä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen roolia selkeyttäisi esimerkiksi se, että Senaatti-kiinteistöt voisi vapaasti kilpailuttaa hankkeissa käyttämänsä rakennuttamiskonsultit, jolloin Puolustushallinnon rakennuslaitos toimisi automaattisesti vain puolustushallinnon edunvalvojana.

4.7 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottama lisäarvo asiakkaalle

Valmiuskysymyksiin liittyen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamasta lisäarvosta on puolustusvoimissa erilaisia näkemyksiä. Tutkielman kyselyn perusteella osa puolustusvoimien henkilöstöstä on voimakkaasti sitä mieltä, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on keskeinen rooli poikkeusoloissa. Osa puolustusvoimien henkilöstöstä kuitenkin katsoo, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ei ole valmiusasioissa sellaista roolia tai tehtäviä, jota ulkopuoliset palveluntuottajat eivät voisi täyttää.

Tehtyjen haastattelujen ja kyselyiden vastausten perusteella voidaan yleisesti päätellä, että puolustusvoimissa ei tunnisteta sellaisia kiinteistöihin liittyviä erityistehtäviä, joita puolustusvoimat ei voisi tilata ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Ainoa Puolustushallinnon rakennuslaitoksella oleva asiantuntemus, jota ei markkinoilta ole saatavilla, liittyy suojarakentamiseen ja suojatilojen operointiin. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen olemassaolon kannalta sen keskeinen tehtävä onkin varmistaa poikkeusolojen kiinteistöille asettamien erityisvaatimusten täyttyminen ylläpitämällä erityisesti suojarakentamiseen ja suojatilojen operointiin vaadittavaa asiantuntemusta.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on pitkä kokemus puolustusvoimien kiinteistökentästä ja osana puolustushallintoa sen henkilöstö tuntee puolustusvoimien toiminnan paremmin kuin ulkopuoliset yritykset. Lisäksi lisäarvoa puolustusvoimille tuottaa se, että Puolustushallinnon rakennuslaitos voi toimia valtakunnallisesti sellaisillakin paikkakunnilla, joilla ei ole välttämättä juuri muita palveluntuottajia.

Puolustushallinnon rakennuslaitokselle asetettu strateginen tavoite on kehittyä puolustushallinnon tilahallinnan asiantuntija- ja hankintaorganisaatioksi ja systemaattisesti supistaa omaa palveluntuotantoaan. Toiminnassa tarvittavien kiinteistöjen ylläpito tulisi pystyä toteuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti, jotta puolustusvoimat voisivat keskittyä ydintehtäviin. Tästä syystä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ydintehtävänä puolustushallinnon kiinteistöasiantuntijana tulisi olla tilahallinnan kustannustehokkuuden varmistaminen.

Tutkimuksessa tehdyn kyselyn perusteella Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamiin palveluihin ollaan varsin tyytyväisiä. Kuitenkin juuri puolustusvoimien ydintehtävien kannalta keskeisimpien tekijöiden (kyky vastata poikkeusolojen edellyttämiin tilahallinnan erityisvaatimuksiin, palvelujen edullinen hinta ja kustannusten läpinäkyvyys) osalta Puolustushallinnon rakennuslaitos sai suoritettussa kyselyssä suhteessa selvästi heikommat arviot kuin sellaisista tekijöistä, jotka eivät ole yhtä merkittäviä.

Kyselyn perusteella voikin olettaa, että Puolustushallinnon rakennuslaitos keskittyy toiminnassaan osin väärin asioihin. Tämä näkyy siinä, että Puolustushallinnon rakennuslaitos kehittää toimintaansa sellaisilla osa-alueilla, joilla ei ole varsinaista merkitystä sillä, täyttääkö puolustusvoimien tarpeet Puolustushallinnon rakennuslaitos vai ulkopuolinen palveluntuottaja. Koko puolustushallinnon näkökulmasta väärin asioihin keskittyminen puolestaan on seurausta toimimattomasta ohjausmallista ja väärin asetetuista tulostavoitteista.

4.8 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kustannustehokkuus

Puolustushallinnon rakennuslaitos on säännöllisesti osallistunut KTI Kiinteistötieto Oy:n tuottamaan benchmarking-tutkimukseen, jossa sen ylläpitämien kiinteistöjen kustannuksia on verrattu muiden palveluntuottajien ylläpitämien kiinteistöjen kustannuksiin. Vertailu on tehty toimitilakiinteistöille, jotka on luokiteltu alaryhmiin toimistokiinteistöt, teollisuushallit, teollisuus- ja pienteollisuuskiinteistöt sekä varastokiinteistöt. Vertailun tunnusluvut on laskettu euroina per kuukausi ja suhteutettu joko huoneistoalaan (hm^2), ulkoalueiden neliöihin (Um^2) tai siivottaviin neliöihin (Sm^2). Vertailu muihin palveluntuottajiin osoittaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ylläpitämien kiinteistöjen kustannusten nousevan pääsääntöisesti vertailuryhmää korkeammiksi kuluryhmissä siivous, käyttö ja huolto sekä ulkoalueiden hoito, kun ne on suhteutettu huoneistoalaan.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kustannukset ovat vertailuryhmän mediaaniarvojen alapuolella, kun kustannus suhteutetaan siivottaviin neliöihin tai ulkoalueneliöihin. Tähän vaikuttaa se, että toimitilakiinteistöjen siivottavien neliöiden ja hoidettavien ulkoalueiden keskipinta-ala varastokiinteistöjen ulkoalueita lukuun ottamatta on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen otoksessa runsaasti vertailuryhmän keskipinta-alaa suurempi. Pinta-alan kasvamisella on tyypillisesti yksikkökustannuksia laskeva vaikutus palveluntuottajasta riippumatta. Suomen Kiinteistöliiton toimitusjohtaja, selvitysmies Ukko Laurila, päätyi jo vuonna 2001 loppuraportissaan myös johtopäätökseen, jonka mukaan valtaosalla Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työntekijöistä oli selkeästi korkeampi palkkataso kuin markkinoilla toimivien yritysten työntekijöiden vastaava palkkataso (Raportti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asemasta 2001).

Kuluryhmät, joille mediaanin ylitys on laskettu, ovat käyttö ja huolto, ulkoalueiden hoito, siivous, lämmitys, vesi ja jätevesi, sähkö ja kaasu, jätahuolto sekä korjaukset ja kunnossapito. Vuonna 2005 Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimistokiinteistöjen osalta mediaanin ylitykset olivat yhteensä 538 000 euroa. Teollisuushallien osalta mediaanin ylitykset olivat yhteensä 185 000 euroa. Teollisuus- ja pienteollisuuskiinteistöissä mediaanin ylitykset olivat yhteensä 379 000 euroa. Varastokiinteistöissä mediaanin ylitykset olivat yhteensä 27 000 euroa.

Mediaanin ylitys ei suoraan tarkoita tehostamispotentiaalia. Kokemukset osoittavat, että varsinainen tehostamispotentiaali toiminnan jatkuessa ennallaan on noin 15 prosenttia mediaanin ylittävästä kustannusmassasta. Rakenteelliset muutokset toimintamalliin vaikuttavat kuitenkin merkittävästi tehostamispotentiaaliin. Yhteenlaskettuna raportin mukaiset mediaanin ylitykset olivat vuonna 2005 yli 1 100 000 euron. Tarkastelun kohteena olleet 50 kiinteistöä vastaavat neljää prosenttia Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ylläpitämästä kiinteistökannasta.

4.9 Yhteenveto puolustushallinnon tilahallinnan haasteista ja kehittämistarpeista

Tehtyjen kyselyiden ja haastattelujen perusteella voidaan todeta, että nykytila-analyysin tutkimustulokset vastasivat suurilta osin aikaisempaa, vuonna 2001 valtiovarainministeriön toimeksiannosta Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asemasta tehtyä loppuraporttia, jossa tutkittiin viittä eri vaihtoehtoa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen omistuksen ja toiminnan järjestämiseksi.

Tässä luvussa esitetyn puolustushallinnon tilahallintamallin nykytila-analyysissä on muutamia selkeitä haasteita ylitse muiden. Tunnistetut kehittämistarpeet kohdistuvat ensisijaisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

1. Tilahallintaan liittyviä sopimuksia ja sopijapuolia on liikaa.
2. Puolustushallinnossa nykyisin käytössä oleva pääomavuokramalli aiheuttaa epäselvyyttä eri toimijoiden rooleista ja työnjaosta sekä vaatii puolustusvoimilta huomattavan paljon resursseja toimiakseen.
3. Nykyinen tilahallinnan ohjausmalli rooleineen ja vastuineen on epäselvä.
4. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusvoimien välinen vastuurajapinta ei nykyisessä toimintamallissa toteuta tilaaja-tuottajamallin periaatteita, jolloin puolustusvoimien asiakasohjaus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suuntaan ei toimi.
5. Nykyinen kiinteistömenojen budjetointimalli ei tue tuottavuusajattelua ja kustannustehokkuuden parantamista.
6. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamat palvelut ovat suhteellisesti kalliimpia verrattuna markkinoilta saataviin vastaaviin palveluihin.
7. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen rooli poikkeusoloissa on epäselvä.
8. Aitoon kumppanuuteen pääsy eri osapuolien välillä vaatii luottamuksen syntyä.
9. Puolustusvoimien rakennemuutos ja puolustushallinnon strategiaan tavoitteisiin liittyvä toiminnan kehittäminen aiheuttavat muutoksia puolustushallinnon tilahallintapalveluihin. Puolustushallinnon tilahallintamallin kehittäminen on kytkettävä puolustusvoimissa käynnissä olevaan johtamis- ja hallintorakenteen uudistamiseen.

5 PUOLUSTUSHALLINNON TILAHALLINTAMALLIN KEHITTÄMINEN

5.1 Kehittämistavoitteita ja suuntia tilahallintamallin parantamiseksi

Puolustusvoimien keskeinen tavoite on keskittyä ydintoimintoihin, mihin pyritään lisäämällä yhteistyötä tukitoimintojen osalta muun yhteiskunnan kanssa. Ydintoimintaan keskittyminen edellyttää, että käytössä olevat tilat ja alueet ovat toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset sekä normaaliolojen että poikkeusolojen aikana. Koko valtionhallinnossa käynnissä oleva tuottavuusohjelma koskee myös puolustushallinnon tilahallintaa. Ydintoimintoihin keskittyminen ja puolustusbudjettiin kohdistuvat alentamispaineet edellyttävät myös tilakustannusten pienentämistä, jotta käytettävissä olevat rahat voidaan kohdentaa entistä paremmin ydintoimintaan. Puolustusvoimissa käynnissä oleva rakennemuutos edellyttää tilakustannusten alentamista luopumalla tarpeettomista tiloista ja pienentämällä tilojen ylläpitoon liittyviä kustannuksia organisaation eri tasoilla. Kiinteistökustannuksiin liittyvät säästötavoitteet rakennemuutoksen yhteydessä ovat noin 10 miljoonaa euroa. Puolustushallinnon tavoitteena on lisäksi huoltovarmuuden parantaminen integroitumalla muuhun yhteiskuntaan jo rauhan aikana.

Puolustusvoimat integroituu yhteiskuntaan yhä enenevässä määrin kumppanoitumalla, joka tarkoittaa sitä, että puolustusvoimat ulkoistaa tukitoimintojaan yrityksille. Puolustushallinnon kiinteistöuudistusten strategisen kumppanuuden lisäksi puolustusvoimien on kumppanoitunut vaatetushuollon ja tietohallinnon osalta. Maavoimien materiaalin kunnossapidon ja huollon kumppanoittaminen on neuvotteluvaiheessa. Puolustushallinnon kumppanuudelle ovat tyypillisiä pitkäaikaiset sopimukset sekä asiakkaan ja toimittajan sitoutuminen palvelun kehittämiseen yhdessä. Kyse on syvemmästä toiminnasta kuin pelkästä palveluiden ostosta. Kumppanuussopimukset laaditaan siten, että yrityksen ja puolustusvoimien yhteistyö jatkuu myös poikkeusoloissa. Kumppanuudessa henkilöstön asema tulee turvata muutoksessa. Lähtökohtana on, että tehtävissä nykyisin toimiva henkilöstö siirtyy uuden työnantajan palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä. Kehittämishankkeisiin kuuluu myös erilaisten palvelukeskusten muodostaminen.

Puolustusvoimat ilmaisi jo puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen suunnitteluvaiheessa halunsa siihen, että käyttöön otettavan tilahallintamallin tulisi perustua kokonaisvuokramalliin. Ehdotetussa kokonaisvuokramallissa Senaatti-kiinteistöt olisi omistajana vastannut myös kiinteistöjen ylläpidosta. Tämä niin kutsuttu ”yhden luukun malli” nähtiin huomattavasti selkeämmäksi ja yksinkertaisemmaksi toimintamalliksi kuin muut vaihtoehdot. Huolimatta asiakkaan, puolustusvoimien, tahdosta puolustusvoimille jätettiin käyttöön otetussa toimintamallissa kuitenkin kiinteistöjen ylläpitovastuu, jonka edellyttämät palvelut puolustusvoimat on käytännössä pakotettu ostamaan Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Puolustushallinnossa nykyisin käytössä oleva pääomavuokramalli aiheuttaa epäselvyyttä eri toimijoiden rooleista ja työnjaosta sekä vaatii toimiakseen huomattavan paljon puolustusvoimien resursseja. Nykyinen moniportainen toimintamalli useine sopimuskumppaneineen on asiakkaan näkökulmasta hankala ja hajanainen, ja aiheuttaa runsaasti työtä eri sopimuksien vastuurajapintojen määrittelyssä. Tilannetta selkeyttäisi siirtyminen muualla valtionhallinnossa pääsääntöisesti käytössä olevaan kokonaisvuokramalliin.

Puolustusministeriön, puolustusvoimien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen näkemykset tilahallintaan liittyvästä ohjauksesta ja sen toimivuudesta ovat keskenään ristiriitaisia. Uuden tilahallintamallin ohjaussuhteita on selkeytettävä siten, että puolustusministeriön omistajaohjausta ja ohjausosaamista kehitetään. Lisäksi koko ohjausmallia on kokonaisuudessaan yksinkertaistettava siten, että eri osapuolien roolit ja vastuut ovat selvät eikä päällekkäisiä tehtäviä tehdä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusvoimien välinen toiminta ei nykyisessä toimintamallissa toteuta tilaaja-tuottajamallin periaatteita, jolloin puolustusvoimien asiakasohjaus Puolustushallinnon rakennuslaitoksen suuntaan ei toimi. Uudessa toimintamallissa on kehitettävä asiakasohjauksen toimivuutta ja asiakkaan tarpeita tulee aidosti kuunnella eri organisaatiotasolla. Lisäksi puolustusvoimien roolia palveluiden tilaajana tulee vahvistaa siten, että tilahallinnan asiantuntemusta ja osto-osaamista lisätään puolustusvoimissa. Vaikka tilaaja-tuottajamallin toimivuuden parantaminen edellyttääkin tiettyjen vastuurajapintojen uudelleen arviointia, Puolustushallinnon rakennuslaitoksen liittämistä nykyisessä muodossaan puolustusvoimiin ei voi pitää kustannustehokkaana vaihtoehtona.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen mukaisilla järjestelyillä ja nykyisellä tilahallinnan toimintamallilla ei ole päästy kiinteistöjen kustannustehokkaaseen käyttöön. Osin tähän on vaikuttanut se, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnasta ei ole syntynyt uudistukseen tarvittavia säästöjä, vaikka Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnassa syntyvät kustannussäästöt periaatteessa palautetaan täysimääräisesti puolustusvoimille. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamat palvelut ovat vaikeasti vertailtavissa avoimen sektorin tilahallinnan toimijoihin, koska palvelukokonaisuudet ovat muuttuneet tuotteistuksen myötä ja Puolustushallinnon rakennuslaitos tarjoaa sellaisia palveluita, joita ei ole tarjolla muualla. Vaikka Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tuottamat palvelut ovat suhteellisesti kalliimpia verrattuna markkinoilta saataviin vastaaviin palveluihin, se ei ole kuitenkaan varsinaisesti tilahallinnan nykytilan keskeinen ongelma vaan seuraus toimintamalliin liittyvistä rakenteellisista haasteista.

Nykyinen sidottu kiinteistömenojen budjetointimalli on vastoin joustavaa budjetointitapaa, eikä se tue tuottavuusajattelua eikä kustannustehokkuuden parantamista. Kiinteistömomentin käyttö ei ole toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen pitkällä aikavälillä, vaan kiinteistömenomomentti tulisi yhdistää muun toimintamenomomentin kanssa. Kiinteistömenojen budjetointi toimintamenojen kanssa samalle momentille lisäisi joustavuutta ja parantaisi kustannustehokkuutta paikallisella tasolla.

Puolustusvoimien ja eri tilahallinnan kumppanien tietojärjestelmiä ei ole integroitu keskenään ja eri järjestelmissä on erilaista tietoa samasta asiasta. Raportointijärjestelmä tuottaa vanhaa tietoa, raportit ovat vaikeaselkoisia tai vaativat manuaalista yhdistelytyötä, jonka takia raportointijärjestelmä ei palvele riittävästi puolustusvoimien toiminnan johtamista. Raportointi palvelee vain Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja Senaatti-kiinteistöjen omaa toimintaa, koska raportit tuotetaan pääsääntöisesti niiden omista järjestelmistä. Kehitettävän toimintamallin tietojärjestelmät onkin saatava yhteensopivaksi siten, että puolustusvoimat kykenee yhdistettyjen tietojärjestelmien kautta selvittämään toimintojensa aiheuttamat tilahallinnan kokonaiskustannukset aina rakennuskohtaisella tarkkuudella. Kuten

nykytila-analyysissä tuli esille, tämä on erittäin haasteellista, koska puolustuskiinteistöihin liittyviä kustannuksia kohdistuu useammille tilahallinnan toimijoille. Kuitenkin ilman yhdistettyä reaaliaikaista tilahallinnan tilannekuvaa puolustusvoimat ei voi ohjata ja johtaa tilahallintaansa kustannustehokkaasti.

Puolustusvoimissa vuonna 2008 tehtävät johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistukset mahdollistavat rakenteellisten muutosten tekemisen myös puolustushallinnon tilahallinnan osalta. Puolustushallinnon tilahallintamallissa eri organisaatioiden vastuut ja tehtävät tulisi kytkeä kiinteästi maavoimien esikunnan perustamiseen ja huoltorykmenttien kehitystyöhön. Näin voitaisiin varmistaa, että uusi tilahallintamalli ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen normaaliajan ja poikkeusolojen roolit tukevat tulevia muutoksia. Vaikka Puolustushallinnon rakennuslaitoksen nykyinen asema ylläpito- ja rakennuttamispalvelujen tuottajana säilyisikin, muutokset aiheuttavat kuitenkin voimakkaita kehittämispaineita Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiolle.

Puolustusvoimissa ei ole aidosti kartoitettu kuinka paljon sen eri toiminnot vaativat Puolustushallinnon omaa ylläpitohenkilöstöä ja kuinka paljon palveluita on mahdollista ja järkevää hankkia ulkopuolisilta palveluntarjoajilta normaaliolojen ja poikkeusolojen aikana. Puolustusvoimissa tarvittaisiin nykyistä enemmän kiinteistöalan asiantuntemusta, jotta pystyttäisiin tekemään päätöksiä oikeilla perusteilla. Osaavan asiakkaan on kyettävä vaikuttamaan tarjottavien palveluiden määrään ja laatuun ajattelematta miten esimerkiksi palveluvähennys vaikuttaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöön. Toimintatapaa tulee muuttaa joustavaksi siten, että puolustusvoimien toiminnan muutoksien vaikutus tilakustannuksiin pienentää nopealla aikavälillä myös puolustusvoimien maksamia vuokria.

5.2 Puolustushallinnon tilahallinnan kehittämisvaihtoehdot

Tässä luvussa tarkastellaan kolmea vaihtoehtoista toimintamallia puolustushallinnon tilahallinnan järjestämiseksi. Kolmea tilahallintamallia on tarkasteltu vuoteen 2012 asti. Kustakin vaihtoehdosta on laadittu objektiivinen kuvaus ja swot-analyysi

yhtenäisen rakenteen mukaisesti. Kaikki toimintamallit on kuvattu neutraalisti ja objektiivisesti, eikä niiden keskinäistä paremmuutta ole vertailtu kuvauksissa. Lisäksi kaikille toimintamalleille yhteiset asiat on kuvattu kootusti yksittäisten vaihtoehtojen kuvausten jälkeen.

5.2.1 Puolustushallinnon rakennuslaitos on asiantuntija- ja hankkijaorganisaatio

Yleiskuvaus

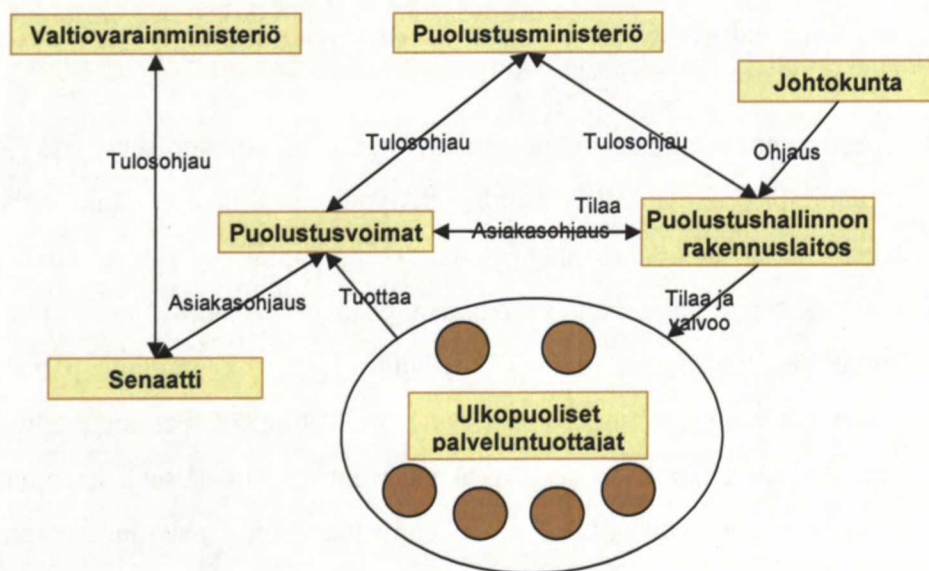
Ensimmäisessä vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittäminen perustuu puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen ja puolustusministeriön asettamiin kehittämistavoitteisiin. Tässä vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitos säilyy edelleen puolustusministeriön alaisena nettobudjetoituna laitoksena ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiota kehitetään nykyisten strategisten linjausten mukaisesti toimialan asiantuntija- ja hankintaorganisaatioksi. Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii osaamiskeskuksena, josta puolustusvoimat saa tarvitsemansa kiinteistö- ja ympäristöalan palvelut. Puolustushallinnon rakennuslaitos järjestää tarvittavat palvelut markkinoilta kilpailuttamalla siten, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksella ei ole enää omaa palveluntuotantoa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asema toimintamallissa perustuu muutettuun lakiin ja asetukseen Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta. Lisäksi säädöksiä tarkistetaan myös esim. palvelukeskuksia koskevan säädösvalmistelutyön yhteydessä.

Puolustushallinnon rakennuslaitosta kehitetään tavoitetilan saavuttamiseksi nykyisiä linjauksia nopeammalla aikataululla. Tämä edellyttää henkilöstön luonnollisen poistuman lisäksi muita henkilöstövähennyksiä. Toimintamalli perustuu edelleen pääomavuokramalliin, jossa kiinteistöt vuokrataan pääosin Senaatti-kiinteistöiltä ja Puolustushallinnon rakennuslaitos hankkii ylläpito- ja rakennuttamispalvelut. Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa tarvittava henkilöstömäärä perustuu arvioon Puolustushallinnon rakennuslaitoksen nykyisestä asiantuntijamäärästä sekä sen omasta hallintohenkilöstöstä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen palveluntuotannon ulkoistaminen toteutetaan vuosien 2008–2010 aikana siten, että toimintamalli olisi tavoitetilan mukaisesti käytössä vuoden 2011 alussa.

Ohjausmalli

Tämä vaihtoehto ei muuta nykyistä ohjausmalliin, josta syystä sen aiheuttamat nykyongelmat jatkuvat muuttumattomina. Puolustusministeriö tulosoittaa Puolustushallinnon rakennuslaitosta ja puolustusvoimia asettamalla näille puolustushallinnon tilahallinta- ja ympäristöasioiden tavoitteet sekä seuraamalla niiden toteutumista. Puolustusministeriön suoran ohjauksen lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo johtokunta, jolle on asetuksella delegoitu operatiivista ohjausvaltaa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunta käsittelee ja hyväksyy laitoksen esitykset keskeisiksi toiminnan suunnittelun ja seurannan asiakirjoiksi kuten toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja talousarvioesitykseksi. Johtokunnassa ovat edustettuina valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, puolustusvoimat, sekä mahdollisesti yksityisen sektorin edustaja.

Puolustusvoimat ohjaa Puolustushallinnon rakennuslaitosta alueittain asiakasohjauksen kautta. Asiakasohjaus perustuu sopimuksiin sekä säännöllisiin palavereihin eri tasoilla. Puolustushallinnon rakennuslaitos sopii myytävien asiantuntijapalvelujen määrän vuosittain pääesikunnan kanssa. Puolustushallinnon rakennuslaitos ohjaa asiakasohjauksen kautta käyttämiään ulkoisia palveluntuottajia. Asiantuntija- ja hankintaorganisaation ohjausmalli on esitetty kuvassa 7.



Kuva 7. Asiantuntija- ja hankintaorganisaation ohjausmalli.

Organisaatio

Puolustusministeriössä tilahallinta- ja ympäristöasiat valmistellaan resurssipoliittisella osastolla. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiota kehitetään nykyisten linjausten perusteella siten, että sen organisaatio mukailee puolustusvoimien organisaatiota. Puolustusvoimissa tehtävät rakenteelliset muutokset huomioidaan myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiossa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen keskusyksikössä on laitoksen johto sekä hallinto-, rakennuttamis- ja ylläpitotoimintoja. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on alueellisia ja mahdollisesti paikallisia toimipisteitä asiakkaan tarpeiden mukaisesti. palveluntuottajien kilpailutukset tehdään pääsääntöisesti keskusyksikössä, mutta alueellisissa toimipisteissä tehdään mahdollisia alueellisia kilpailutuksia.

Nykyiseen toimintamalliin verrattuna Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatio kevenee huomattavasti kaikilla tasoilla, koska omaa palveluntuotantoa ei ole. Puolustusvoimissa tilahallinta- ja ympäristöasiat on organisoitu pääesikuntaan sekä puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin. Pääesikunnassa on keskitetty tilahallintaorganisaatio, joka vastaa puolustusvoimien alue-, toimitila- ja ympäristösuunnitelmasta, tekee puitesopimukset Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja muiden kumppaneiden kanssa sekä vastaa resurssien suunnittelusta ja ohjauksesta. Pääesikunnan vastuulla ovat myös hankesuunnitelmat, valmiussuunnittelu sekä edunvalvonta, ympäristö- ja kaavoitusasiat.

Puolustushaarojen esikunnat (kolme) ohjaavat puolustushaarojen kiinteistö- ja ympäristöhallinnon resurssien pitkäjänteistä suunnittelua ja käyttöä ja priorisoivat hankkeet. Lisäksi puolustushaarojen esikunnissa määritellään palveluihin ja palvelutasoon liittyvät erityistarpeet. Huoltorykmentit (neljä) vastaavat alueillaan kiinteistö- ja ympäristöhallinnon edunvalvonnasta, resurssien tarkoituksenmukaisesta käytön suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä tuottavat joukko-osastojen tarvitsemat kiinteistö- ja ympäristöhallinnon palvelut yhden luukun periaatteella. Huoltorykmenttien esikunnissa kootaan paikallisen tason palvelutarpeet ja laaditaan alueelliset palvelusopimukset Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa sekä tehdään hankkeisiin liittyvät tarveselvitykset. Paikallisesti joukko-osastot vastaavat tilahallintaan liittyvien tarpeiden määrittelystä huoltorykmenteille.

Palveluntuotantomalli: tilaaja-tuottajamalli

Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii puolustushallinnon tilahallintapalveluiden hankintakeskuksena ja se kilpailuttaa kaikki puolustushallinnon kiinteistöihin liittyvät ulkopuolisilla teetetävät palvelut. Puolustushallinnon rakennuslaitos määrittelee vaihtoehtoiset palvelutaso- ja laatuvaatimukset, joista puolustusvoimat valitsee tarpeitaan parhaiten vastaavat vaihtoehdot. Palvelut pyritään kilpailuttamaan keskitetysti ja tekemään valtakunnallisia puitesopimuksia, ja lisäksi hyödynnetään Hanselin puitejärjestelyitä. Kuitenkin erityisesti rakennushankkeisiin liittyviä pieniä kilpailutuksia voidaan tehdä myös alueellisesti. Palvelutaso- ja laatuvaatimusten toteutumisen seuranta ja valvonta on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vastuulla.

Markkinoilta kilpailutettavien palveluiden hintoihin Puolustushallinnon rakennuslaitos lisää yleiskustannuslisän (%), joka vaihtelee eri palveluiden välillä. Se sisältää palveluiden kilpailuttamiskustannusten lisäksi palveluntuottajien toiminnan valvonnan. Rakennushankkeissa puolustusvoimilla on aktiivinen rooli tarve- ja hankesuunnittelussa, joihin se tuo käyttäjän näkökulman ja näkemyksen asiakkaan tarpeista. Puolustushallinnon kiinteistöihin liittyvä hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen sekä tekninen ja sisältöosaaminen on keskitetty Puolustushallinnon rakennuslaitokseen. Puolustusvoimat tarvitsee kiinteistöihin liittyvien palveluiden osalta tilaajaosaamista erityisesti palvelutarpeiden määrittelyä varten.

Palveluntuotantomalli: sopimukset ja vastaavuus asiakkaan tarpeisiin

Pääesikunta allekirjoittaa koko puolustusvoimia koskevat puitesopimukset sekä erillisen asiantuntijapalvelusopimuksen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa. Alueelliset pääomavuokra- ja palvelusopimukset tehdään huoltorykmenttien esikunnissa. Alueellisesti tehtäviä sopimuksia ovat energiasopimukset, ylläpitosopimukset, siivoussopimukset, teknisten palvelujen sopimukset sekä erillissopimukset. Huoltorykmentit tekevät pääomavuokra- ja palvelusopimukset kaikkien puolustushaarojen osalta. Joukko-osastotasolla ei tehdä tilahallintapalveluihin liittyviä sopimuksia Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa. Joukko-osastot kuitenkin sopivat huoltorykmenttien kanssa tilahallintapalveluiden tuottamisesta.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilökunta tuntee pitkän kokemuksen perusteella puolustusvoimien tilahallintaan liittyvät asiakokonaisuudet hyvin ja osalle sen henkilöstöä on vuosien varrella muodostunut tilahallintaan liittyvä poikkeusolojen asiantuntemus. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen lakisääteinen valmiussuunnittelu toteutetaan yhdessä puolustusvoimien operatiivisen suunnittelun kanssa. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen poikkeusolojen valmiussuunnittelusta vastaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen valmiuspäällikkö. Hänen vastuullaan on lisäksi poikkeusolojen vaatimusten toteutuminen ulkopuolisten toimittajien kanssa siten, että puolustusvoimien vaatimukset otetaan huomioon palveluntuottajien kanssa tehtävissä sopimuksissa.

Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin edellyttää puolustusvoimien osallistumista Puolustushallinnon rakennuslaitoksen strategian suunnitteluun; palveluiden ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä; keskinäistä luottamusta ja toimivaa kommunikaatiota; tietojärjestelmien kehittämistä; laskutusjärjestelmän kehittämistä siten, että työn hinta on läpinäkyvä ja laskuerittelyt selkeät; toiminnan tunnuslukujen ja mittareiden määrittelyä sekä toiminnan jatkuvaa kehittämistä asiakaspalautteen ja asiakastarpeiden perusteella.

Kustannustietoisuus

Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on lakiin ja asetukseen perustuva monopoliasema puolustushallinnon tilahallintapalvelujen järjestäjänä. Asiakkaalla ei ole mahdollisuutta valita palveluntuottajaa esimerkiksi kustannusten perusteella. Puolustushallinnon rakennuslaitos tekee kilpailutukset puolustusvoimien puolesta ja pyrkii palveluntuottajia kilpailuttamalla optimoimaan palveluiden hinta-laatusuhteen. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen vastuulla on varmistaa hinnoittelun läpinäkyvyys siten, että puolustusvoimat pystyy seuraamaan markkinahintoja ja niiden kehitystä ja vertaamaan niitä maksamiinsa hintoihin. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen on varmistettava hintojen vertailukelpoisuus muiden julkishallinnon organisaatioiden tilahallintakustannuksiin.

Vastaavuus puolustushallinnon linjauksiin ja tavoitteisiin

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen solmimien kumppanuussopimusten kautta puolustushallinto pystyy integroitumaan tilahallintapalveluissa ympäröivään yhteiskuntaan jo rauhan aikana. Hankkimalla kaiken tilahallintaan liittyvän palveluntuotannon Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kilpailuttamana puolustusvoimat voi keskittyä ydintehtäviinsä. Keskittämällä tilahallinta-asiat pääesikuntaan ja alueelliselle tasolle (puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin) joukko-osastojen resursseja voidaan kohdentaa ydintoimintaan. Puolustushallinnolle aiheutuu edelleen kiinteitä kustannuksia Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaation ylläpitämisestä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen olemassaolo muodostaa puolustushallintoon kiinteitä ja pysyviä rakenteita, joten tilahallinnan toimintamalli ei siltä osin joustu puolustusministeriön strategiassa määriteltyjen linjausten mukaisesti. Kilpailutuksiin perustuvat hinnat palveluntuotannolle laskevat todennäköisesti puolustusvoimien kustannuksia ja parantavat tuottavuutta.

Henkilöstövaikutukset

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstöä supistetaan nykyisen oman palveluntuotannon verran vuoteen 2012 mennessä. Lisäksi johto- ja hallintohenkilöstön määrä sopeutetaan tavoitteena olevan asiantuntijaorganisaation edellytysten mukaiseksi. Eläköitymisten ja muun luonnollisen poistuman lisäksi on otettava käyttöön myös muut henkilöstön vähennyskeinot. Tavoitetilassa Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on kiinteistöalan asiantuntija- ja hankintatehtävissä eri toimialoilla yhteensä noin 115 henkilöä. Tarvittavan johto- ja hallintohenkilöstön määrä on noin 15. Henkilöstön vähennystarve Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on arviolta yhteensä noin 1000 henkilöä.

Tässä toimintamallissa puolustusvoimien henkilöstöön eivät vaikuta kuin puolustusvoimien omat sisäiset rakenteelliset muutokset, kuten huoltorykmenttien perustaminen tai joukko-osastojen lakkauttamiset. Koko puolustushallinnosta vähenee arviolta n. 1050 henkilötyövuotta tilahallinta- ja ympäristöasioihin liittyvistä tehtävistä.

Taulukko 1. Asiantuntija- ja hankintaorganisaation SWOT-analyysi.

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> PHRAKL tuntee puolustusvoimien organisaation ja tilahallinnan toimialan erityispiirteineen (mm. valmiusvaatimukset, suojatilat) Periaatteessa mahdollistaa PV:n keskittymisen ydintoimintoihin PHRAKL:n kustannustehokkuuden paraneminen palvelujen ulkoistamisen myötä Integroituminen muuhun yhteiskuntaan toteutuu, koska samalla mallilla toimitaan rauhan aikana PHRAKL:sta voidaan kehittää samalla aikataululla PV:n rakennemuutoksen kanssa Palvelutuotannon kiinteät kustannukset muuttuviksi Palveluntuotannon kilpailuttamisella saavutettavat säästöt näkyvät suoraan PV:lle PV:n rakennemuutoksissa huomioitava vain PV:n sisäiset organisaatiomuutokset PHRAKL:n käytössä olevat kiinteistöt vapautuvat 	<ul style="list-style-type: none"> PHRAKL:n monopoliasema palveluiden järjestäjänä PHRAKL:n kaksoisrooli S-k:n ja PV:n välissä (jos rakennuttamistoimiala on osa asiantuntijaorganisaatiota) Ohjausmallin monimutkaisuus Ei aitoa asiakasohjausta (PV ei itse määrittele palvelutarpeitaan) PV joutuu maksamaan sellaisistakin PHRAKL:n tehtävistä, joita ei sen näkökulmasta tarvita PHRAKL:n organisaatio nostaa asiakkaan kustannuksia (yk-lisä) Yhden luukun periaate ei toteudu pääomavuokramallissa Sopijaosapuolien määrä puolustushallinnon sisällä => sitoo resursseja Kiinteä tilahallinnan organisaatio puolustushallinnossa Mittavat henkilöstövähennykset
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> Budjetointimallin muuttaminen mahdollistaa kustannustehokkuuden ja kannustavuuden paranemisen Kustannustehokkuus paranee nopeammalla aikataululla kuin nykyvaihtoehdossa => rahoituskysymys Palvelutuotantohenkilöstön siirtäminen liikkeenluovutuksen omaisin periaattein ulkopuoliselle palveluntuottajalle 	<ul style="list-style-type: none"> Edellyttää säädosmuutoksia Asiantuntijaosaajat lähtevät puolustushallinnosta => kilpailu osaajista on kova Rakennuskannan paikallistason tuntemus häviää Roolien epäselvyys jatkuu PHRAKL:een jää raskas hallinnollinen organisaatio, mikä lisää asiakkaan kustannuksia PHRAKL kokee tuntevansa asiakkaan tarpeet paremmin kuin asiakas itse Toimintamalli alkaa syödä varoja PV:n ydintoiminnasta PHRAKL:n erityisosaaminen yksittäisten henkilöiden varassa PHRAKL tekee huonoja kilpailutuksia PHRAKL:n henkilöstövähennyksiä ei pystytty toteuttamaan tavoiteaikataulun mukaisesti => ei pystytty tekemään tarvittavia radikaaleja ratkaisuja Palveluiden ulkoistaminen lisää valvonnan tarvetta Palveluntuotantohenkilöstön vaihtuvuus Puolustusvoimien edellyttämät turvallisuusvaatimukset nostavat palveluntuotannon kustannuksia Markkinoilta ei löydy riittävän suuria toimijoita, jotka pystyvät huolehtimaan laaja-alaisesti puolustusvoimien palvelutarpeista myös poikkeusoloissa Paljon yksittäisiä kilpailutuksia, jotka vievät resursseja Palveluntuottajat eivät sitoudu valmiusvaatimuksiin

Tässä vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintamallin ja rakenteiden kehittäminen tapahtuu nykyistä nopeammalla aikataululla siten, että palveluiden ulkoistamista lisätään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilöstön luontainen poistuma ei riitä, vaan henkilöstöä joudutaan myös irtisanomaan. Konkreettisiin muutoksiin puolustusvoimien hallinto- ja johtamisjärjestelmässä olisi päästävä yhtä aikaan valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon aiheuttamien muutoksien kanssa vuonna 2008. Henkilöstön irtisanominen olisi tällöin kivuttomampaa, koska samana ajankohtana lakkautetaan myös puolustusvoimien varuskuntia ja muita toimintoja. Nämä muutokset vähentävät myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työtehtäviä. Myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen hallinnon kustannuksia joudutaan tässä vaihtoehdossa ratkaisevasti alentamaan.

Nykyiseen puolustushallinnon tilahallinnan toimintamalliin ja sen kehittämissuunnitelmiin verrattuna toiminnan sopeuttaminen nopeutuu ja kiinteiden kustannusten osuus palvelutuotannosta siirtyy muuttuviin kustannuksiin. Kustannusrakenne kevenee vain hiukan, mutta nykyisen toimintamallin aiheuttamat ongelmat eivät suoranaisesti poistu. Resursseja sitoutuu edelleen paljon sopimusten hallintaan, koska Puolustushallinnon rakennuslaitos tekee sopimukset ulkopuolisten palveluntuottajien ja puolustusvoimien kanssa. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen hallinnoi sopimussuhteita sekä palveluntuottajiin että asiakkaaseen. Vaihtoehto saattaa jopa lisätä ulkoistettujen palveluiden valvontaa aiheuttaen siten uusia kustannuksia. Valvontaa joutuisi harjoittamaan myös palveluiden ostaja, mikä näkyy asiakaspalvelun huonontumisena.

5.2.2 Tilahallinnan asiantuntija- ja hankintaorganisaatio on puolustusvoimissa

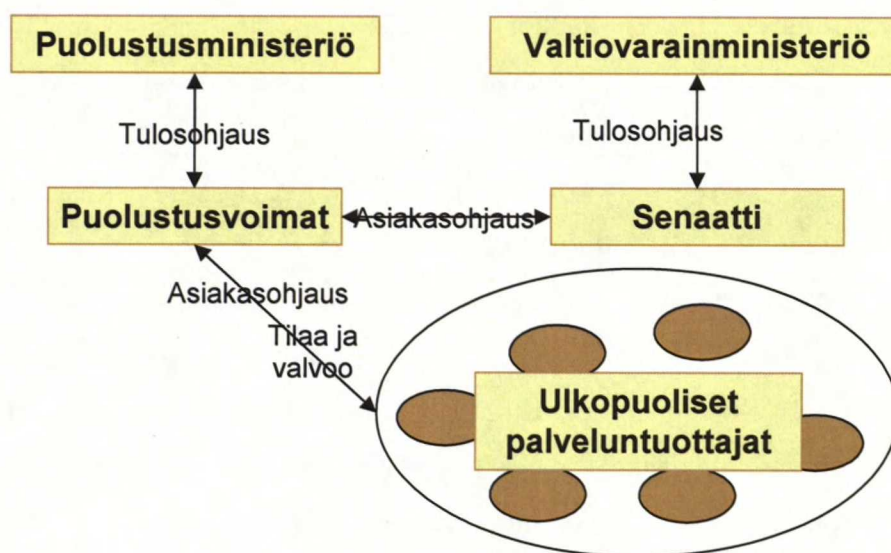
Yleiskuvaus

Tässä vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitosta ei ole ja puolustusvoimat hankkii tilahallintapalvelut markkinoilta tilaaja-tuottajamallin mukaisesti kilpailuttamalla itse palveluntuottajia. Tilahallintapalveluiden kilpailuttamiseen tarvittava osaaminen on osa puolustusvoimien organisaatiota. Pääesikunta johtaa tilahallintaa valtakunnallisesti. Lisäksi osaamista on hajautettu puolustushaarojen ja

huoltorykmenttien esikuntiin. Toimintamalli perustuu pääomavuokramalliin, jossa kiinteistöt vuokrataan pääosin Senaatti-kiinteistöiltä ja puolustusvoimat hankkii markkinoilta tarvittavat ylläpitopalvelut. Toimintamalli perustuu laaja-alaisiin valtakunnallisiin ja strategisiin kumppanuuksiin puolustusvoimien ja palveluntuottajien välillä. Strateginen kumppani tuottaa puolustusvoimien tarvitsemat kiinteistöjen ylläpitoon liittyvät palvelut, ja toimintamallit kehitetään yhteistyössä puolustusvoimien tarpeita vastaavaksi. Kumppani sitoutuu tuottamaan palvelut myös poikkeusoloissa.

Ohjausmalli

Puolustusministeriö ohjaa puolustusvoimien tilahallintaa tulosohtauksen kautta. Tulosohtaus keskittyy tilahallinnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Tulossopimuksessa asetetaan tehokkuustavoitteet ja määritellään niille mittarit. Puolustusvoimat varmistaa itse, että tilat ovat määrältään ja laadultaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset ja palvelevat suorituskykyvaatimuksia. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä varmistaa, että tilat ovat kunnossa. Puolustusvoimat ohjaa palveluntuottajia asiakasohjauksen kautta omien tavoitteidensa ja tarpeidensa perusteella. Asiakasohjaus perustuu sopimukseen, joissa on määritelty yhteistyön toimintaperiaatteet. Ohjausmallia on havainnollistettu kuvassa 8.



Kuva 8. Puolustusvoimien asiantuntija- ja hankintaorganisaation ohjausmalli.

Organisaatio

Puolustusministeriössä tilahallinta-asiat valmistellaan resurssipoliittisella osastolla. Puolustushallinnon rakennuslaitosta ei ole ja puolustusvoimien tilahallinta on organisoitu pääesikuntaan sekä puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin. Pääesikunta vastaa puolustusvoimien alue-, toimitila- ja ympäristösuunnitelmasta, tilahallintapalveluiden valtakunnallisesta kilpailuttamisesta ja puitesopimusten sekä standardoitujen palvelutasovaatimusten määrittelystä. Lisäksi Pääesikunnan vastuulla ovat hankesuunnitelmat, valmiussuunnittelu sekä edunvalvonta-, ympäristö- ja kaavoitusasiat.

Puolustushaarojen esikunnat (kolme) ohjaavat puolustushaarojen tilahallinnan resurssien pitkäjänteistä suunnittelua ja käyttöä. Lisäksi puolustushaarojen esikunnissa määritellään palveluihin liittyvät erityistarpeet ja mahdolliset poikkeamat standardoituihin palvelutasovaatimuksiin. Huoltorykmentit (neljä) vastaavat alueellaan tilahallinnan edunvalvonnasta, resurssien tarkoituksenmukaisesta käytön suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä tuottavat joukko-osastojen tarvitsemat tilahallinnan palvelut yhden luukun periaatteella. Huoltorykmenttien esikunnissa kootaan paikallisen tason palvelutarpeet, tehdään mahdolliset alueelliset palveluntuottajien kilpailutukset sekä laaditaan alueelliset palvelusopimukset palveluntuottajien kanssa. Lisäksi huoltorykmenteissä tehdään hankkeisiin liittyvät tarveselvitykset. Joukko-osastot vastaavat paikallisesti tilahallintaan liittyvien tarpeiden määrittelystä huoltorykmenteille.

Palveluntuotantomalli: Tilaaja-tuottajamalli ja osaamistarpeet

Tilahallinnan palvelut hankitaan markkinoilta kilpailuttamalla ja palveluista maksetaan kilpailutuksen mukaiset hinnat, joihin sisältyvät myös palveluntuottajan yleiskustannukset. Palveluntuotanto perustuu palvelusopimukseen tilaajan ja tuottajan välillä. Palvelut kilpailutetaan pääosin pääesikunnassa ja maavoimien materiaalilaitoksessa sekä tarvittaessa alueellisesti huoltorykmenttitasolla. Lisäksi hyödynnetään Hanselin kilpailuttamia sopimuksia. Palvelutaso- ja laatuvaatimukset määritellään ja standardisoidaan valtakunnallisesti. Puolustushaarojen esikunnissa määritellään erikoismateriaaleihin liittyvät erityisvaatimukset. Palvelutasovaatimusten

toteutumista seurataan palveluntuottajan kanssa yhteisesti sovittujen mittarien mukaisesti. Rakennuttaminen ja kiinteistöjen kunnossapito ovat Senaatti-kiinteistöjen vastuulla. Tilahallinta-asioihin liittyvää osaamista tarvitaan pääesikunnassa, puolustushaarojen esikunnissa ja huoltorykmenteissä. Palveluntuottajien kilpailuttamiseen tarvittava hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen keskitetään pääesikuntaan. Tilahallinta-asioihin liittyvää tilaajaosaamista ja sisältöosaamista tarvitaan erityisesti huoltorykmenteissä, mutta jonkin verran myös pääesikunnassa ja puolustushaarojen esikunnissa. Paikallisella tasolla tarvitaan osaamista lähinnä palvelutarpeiden määrittelyyn sekä vaatimusten toteutumisen seurantaan. Varsinaista tilahallinta-asioihin liittyvää teknistä osaamista puolustusvoimissa ja puolustushallinnossa ei tarvita.

Palveluntuotantomalli: Sopimukset ja vastaavuus asiakkaan tarpeisiin

Valtakunnalliset palveluntuottajien kilpailutukset tehdään keskitetysti pääesikunnassa, jossa myös allekirjoitetaan koko puolustusvoimia koskevat puitesopimukset. Palvelusopimukset ja mahdolliset alueelliset kilpailutukset tehdään huoltorykmenteissä standardoitujen palvelutaso- ja laatuvaatimusten sekä puolustushaarakohtaisten erityistarpeiden perusteella. Joukko-osastotasolla ei tehdä sopimuksia palveluntuottajien kanssa, vaan joukko-osastot sopivat huoltorykmenttien kanssa tilahallintapalveluiden tuottamisesta. Tässä vaihtoehdossa muodostetaan puolustusvoimien tarpeisiin tilahallinnon tukipalveluja ostava tilahallinnan palvelukeskus yhdistämällä puolustushallinnon sisällä olevia päällekkäisiä tilahallinnan tehtäviä puolustusvoimiin. Tehtävien hoitamiseksi tarvittavat henkilöstö- ja muut voimavarat yhdistetään puolustushaaroihin ja huoltorykmentteihin Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta ja puolustusvoimista.

Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin edellyttää, että puolustusvoimat määrittelee palvelutaso- ja laatuvaatimuksensa itse. Palveluista maksettavat hinnat ovat suoraan kilpailutuksen mukaiset ja siten vertailukelpoiset markkinahintoihin. Valmiussuunnittelu myös tilahallinta-asioiden osalta on selkeästi puolustusvoimilla itsellään. Kiinteistöjen hallinnoinnin lisäksi myös kunnossapito on Senaatti-kiinteistöjen vastuulla, mikä varmistaa kiinteistöjen kokonaisvaltaisen kunnossa pysymisen. Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin edellyttää lisäksi, että palveluntuottajien

kanssa tehdään selkeät sopimukset, joihin sisällytetään seurantamekanismit ja mittarit. Valmiussuunnittelussa määritellään selkeästi eri toimijoiden roolit tilahallinta-asioissa, ja ne huomioidaan kumppanin kanssa tehtävissä sopimuksissa.

Kustannustietoisuus

Puolustusvoimilla on jatkuvasti tuntuma markkinoiden hintatasoon, koska se määrittelee itse palvelutarpeensa ja kilpailuttaa palveluntuottajat. Tämä parantaa kustannustietoisuutta. Standardoidut palvelutasovaatimukset takaavat sen, että paikallisella tasolla ei voida määritellä liian korkeita palvelutaso- ja laatuvaatimuksia. Puolustusvoimat maksaa ainoastaan niistä palveluista, joita se tilaa ja todella tarvitsee.

Vastaavuus puolustushallinnon linjauksiin ja tavoitteisiin

Puolustusvoimat kumppanoituu valtionhallinnon ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa ja verkottuu näin ympäröivään yhteiskuntaan jo rauhan aikana. Keskittämällä tilahallinta-asiat pääesikuntaan ja alueelliselle tasolle (puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin) joukko-osastojen resursseja voidaan kohdentaa ydintoimintaan. Puolustushallinnon rakennemuutoksen edellyttämät organisaatiomuutokset tarvitsee toteuttaa vain puolustusvoimissa, eikä palveluntuottajan organisaation sopeuttaminen ole puolustushallinnon vastuulla. Puolustushallinnon kiinteät kustannukset pienenevät, koska Puolustushallinnon rakennuslaitos ei ole osa puolustushallintoa. Toimintamalli joustaa puolustusvoimien tarpeiden mukaan, koska puolustushallinnossa ei ole tilahallintaan liittyviä kiinteitä ja pysyviä rakenteita. Aitoon kilpailuun perustuvat hinnat laskevat todennäköisesti puolustusvoimien kustannuksia ja parantavat tuottavuutta.

Henkilöstövaikutukset

Pääesikunnassa sekä alueellisesti puolustushaarojen esikunnissa ja huoltorykmenteissä tarvitaan tilahallinta-alan asiantuntijoita. Paikallisella tasolla tilahallinta-asioita hoitamaan tarvitaan osa-aikainen henkilö (huoltopäällikkö). Osa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiantuntijoista siirtyy puolustusvoimien organisaatioon vahvistamaan siellä tarvittavaa tilahallinta- ja tilaajaosaamista. Koko puolustushallinnosta vähenee arviolta n. 1160 henkilötyövuotta tilahallinta-asioihin liittyvistä tehtävistä.

Taulukko 2. Puolustusvoimien asiantuntija- ja hankintaorganisaation SWOT-analyysi.

<p style="text-align: center;">Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tilahallinnan asiantuntemus on kiinteä osa asiakkaan omaa organisaatiota ▪ Tilaja ja tuottajan selkeät roolit ja vastuut mahdollistaa PV:n keskittymisen ydintoimintoihin ▪ Kustannustehokkuus paranee palvelujen kilpailuttamisen myötä ▪ Integroituminen muuhun yhteiskuntaan toteutuu, koska rauhan aikana on jo sama malli ▪ Tilahallinnan kiinteät kustannukset muuttuvat pääosin muuttuviksi ▪ Palveluntuotannon kilpailuttamisella saavutettavat säästöt suoraan puolustusvoimille ▪ Ohjausmalli on selkeä ▪ Aito asiakasohjaus, PV määrittelee itse palvelutarpeensa sekä palvelutaso- ja laatuvaatimukset ▪ PV maksaa ainoastaan niistä palveluista, joita se tarvitsee ja tilaa ▪ Palveluista maksetaan markkinahinnat ▪ Puolustushallinnossa ei ole erillistä kiinteää tilahallinnan organisaatiota ▪ PV:n rakennemuutoksissa huomioitava vain PV:n sisäiset organisaatiomuutokset ▪ PHRAKL:n käytössä olevat kiinteistöt vapautuvat ▪ PV kantaa itse vastuun tilapäätöksistä 	<p style="text-align: center;">Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PV:n tilahallinnan resursseja lisättävä nykyisestä Yhden luukun periaate ei toteudu pääomavuokramallissa ▪ PV:n työ määrä lisääntyy kilpailutusten takia ▪ PHRAKL:n henkilöstön näkökulmasta lakkauttamisesta seuraa mittavat henkilöstövaikutukset ▪ PV:n toimialaan, organisaatioon ja rakennuskantaan tutustuminen vie aikaa kumppanilta
<p style="text-align: center;">Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Budjetointimallin muuttaminen mahdollistaa kustannustehokkuuden ja kannustavuuden paranemisen ▪ Kustannustehokkuus paranee nopeammalla aikataululla kuin vaihtoehdossa 1 => rahoituskysymys ▪ Rakennuslaitoksen henkilöstön siirtäminen liikkeenluovutuksen omaisin periaattein ulkopuoliselle palveluntuottajalle => mahdollistaa tietämyksen siirtymisen tulevalle kumppanille ▪ Kunnossapitovastuu siirtyminen Senaatti-kiinteistöille edesauttaa kiinteistöjen kokonaisvaltaista kunnossa pysymistä ▪ Mahdollistaa aidon strategisen kumppanuuden tilaajan ja tuottajan välille ▪ Kumppanuuden myötä mahdollisuus laajentaa tilahallintapalvelujen ostoa myös esim. käyttäjäpalvelujen suuntaan asiakkaan tarpeiden mukaan 	<p style="text-align: center;">Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Edellyttää säädösmuutoksia ▪ Toimintaan sitoutuu liikaa PV:n resursseja ▪ PV:n asiantuntijoiden mielipiteitä ei kuunnella ▪ Edellyttää säädösmuutoksia ▪ Asiantuntijaosaajat lähtevät puolustushallinnosta => kilpailu osajista on kova ▪ Rakennuskannan paikallistason tuntemus häviää ▪ Toimintamalli alkaa syödä varoja PV:n ydintoiminnasta, jos kilpailuttaminen epäonnistuu ▪ Erityisosaaminen yksittäisten henkilöiden varassa ▪ PV tekee huonoja kilpailutuksia ja sopimuksia ▪ PHRAKL:sta luopumista ei pystytäkään toteuttamaan tavoiteaikataulun mukaisesti ▪ Ulkoistaminen lisää valvonnan tarvetta ▪ Palveluntuotantohenkilöstön vaihtuvuus ▪ Puolustusvoimien edellyttämät turvallisuusvaatimukset nostavat palveluntuotannon kustannuksia ▪ Markkinoilta ei löydy riittävän suuria toimijoita, jotka pystyvät huolehtimaan puolustusvoimien palvelutarpeista myös poikkeusoloissa ▪ Paljon resursseja vieviä kilpailutuksia ▪ Palveluntuottajat eivät sitoudu valmiuteen

Tässä vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta lakkaa nykymuodossaan ja sen asiantuntijaorganisaation henkilöstö sulautetaan puolustusvoimiin vain niiltä osin kuin puolustusvoimilla ei ole tarvittavaa osaamista. Tämä kehittää puolustusvoimien tilahallinnan asiantuntemusta ja vahvistaa puolustusvoimien roolia palveluiden tilaajana sekä laajentaa puolustusvoimien osto-osaamista. Puolustushallinnon tilahallinta-asioiden tehtävien päällekkäisyys poistuu ja ohjausmalli yksinkertaistuu. Palveluiden kilpailuttaminen siirtyy puolustusvoimien vastuulle ja luo uusia haasteita asiakaspalvelun onnistumiselle.

Tilahallinta-asioiden hoitoon tarvittava henkilöstömäärän lisäys puolustusvoimissa on pienempi kuin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön kustannukset. Tämän tilahallintamallin peruslähtökohtana on, että Puolustushallinnossa ei tarvita varsinaista syvällistä kiinteistöalan asiantuntemusta, koska erityistä tarvetta sen pitämiselle puolustusvoimissa ei ole katsottu tarpeelliseksi. Tarvittava asiantuntemus on saatavissa markkinoilta ja voidaan saada aina tarvittaessa käyttöön strategisen kumppanin kautta. Aito tilaaja-tuottajamalli parantaa asiakkaan ja palvelun tuottajan asiakassuhdetta. Puolustusvoimissa riittää tilahallinta-asioihin liittyen pääsääntöisesti vain tilaaja- sekä hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen, koska puolustusvoimat tekee sopimukset ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa. Strategiseen kumppanuuteen siirtyminen toteutetaan vuosien 2008–2010 aikana siten, että toimintamalli olisi tavoitetilan mukaisesti käytössä vuoden 2011 alussa.

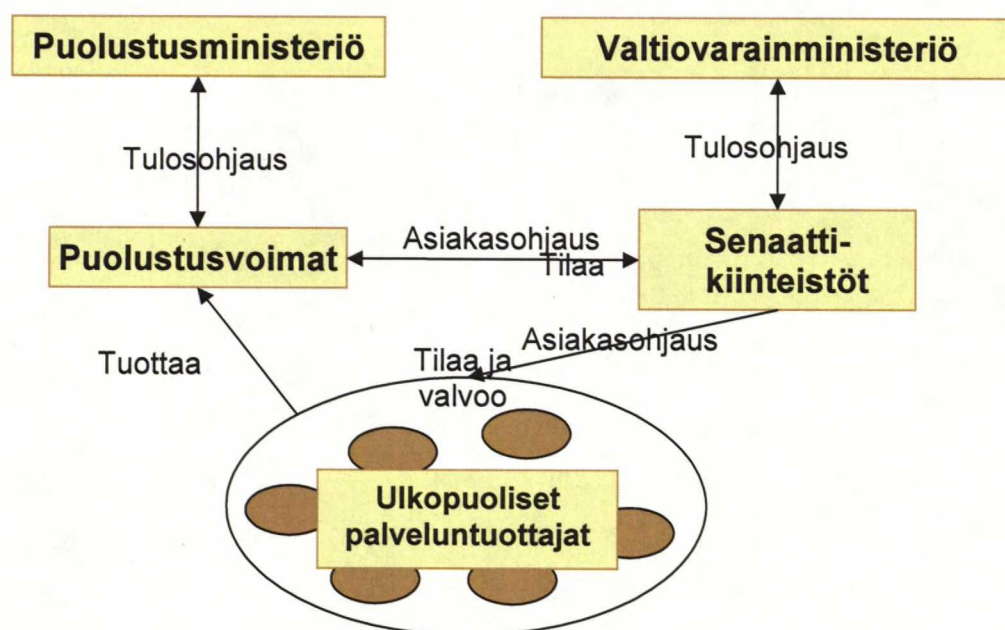
5.2.3 Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä

Yleiskuvaus

Kolmannessa vaihtoehdossa Puolustushallinnon rakennuslaitosta ei ole olemassa ja Puolustushallinnon kaikki kiinteistöpalvelut hankitaan pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöiltä. Puolustushallinnon kiinteistöt ovat pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa, jonka vuoksi myös muut tilahallintapalvelut hankitaan käytännössä Senaatti-kiinteistöiltä. Tilahallintapalvelut järjestetään strategisen kumppanuuden periaattein siirtymällä kokonaisvuokramalliin. Tämä puolustushallinnon tilahallinnan toimintamalli ei koske muita hallinnollisia omistajia esim. Metsähallitusta, IP-Kiinteistöjä tai Kruunuasuntoja.

Ohjausmalli

Puolustusministeriö ohjaa puolustusvoimien tilahallintaa tulosohjauksen kautta. Tulosohtaus keskittyy tilahallinnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Tulossopimuksessa asetetaan tehokkuustavoitteet ja määritellään niille mittarit. Puolustusvoimat varmistaa itse, että tilat ovat määrältään ja laadultaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset ja palvelevat suorituskykyvaatimuksia. Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on varmistaa, että tilat ovat kunnossa. Valtiovarainministeriö ohjaa Senaatti-kiinteistöjä tulosohtauksen kautta. Valtiovarainministeriö määrittää Senaatti-kiinteistöille toiminnan tuottovaatimuksen ja investointikaton, mikä vaikuttaa puolustushallinnolta perittäviin vuokriin ja palveluiden hintoihin sekä tehtävien investointien lukumääriin. Puolustusvoimat ohjaa Senaatti-kiinteistöjä asiakasohjauksen kautta omien tavoitteidensa perusteella. Asiakasohjaus perustuu puitesopimukseen ja vuosisopimukseen, joissa on määritelty yhteistyön toimintaperiaatteet. Sopimukset neuvotellaan valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön antamien perusteiden mukaisesti. Senaatti-kiinteistöt ohjaa palveluntuottajia asiakasohjauksen kautta huomioiden puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen väliset sopimukset. Tämän tilahallintamallin ohjausmalli on esitetty kuvassa 9.



Kuva 9. Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä ohjausmalli.

Organisaatio

Puolustusministeriössä tilahallinta-asiat valmistellaan resurssipoliittisella osastolla. Puolustushallinnon rakennuslaitosta ei ole ja puolustusvoimien tilahallinta-asiat on organisoitu pääesikuntaan sekä puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin. Pääesikunta laatii ja ylläpitää puitesopimuksia sekä vastaa puolustusvoimien alue- ja toimitilas suunnitelmasta. Pääesikunnan vastuulla ovat myös hankesuunnitelmat, valmiussuunnittelu sekä edunvalvonta-, ympäristö- ja kaavoitusasiat. Lisäksi se vastaa standardoitujen palvelutasovaatimusten määrittelystä ja tilahallinta-asioihin liittyvistä viranomaistehtävistä. Puolustushaarojen esikunnat (kolme) ohjaavat puolustushaarojen tilahallinnan resurssien pitkäjänteistä suunnittelua ja käyttöä. Lisäksi puolustushaarojen esikunnissa määritellään palveluihin liittyvät erityistarpeet ja mahdolliset poikkeamat standardoituihin palvelutasovaatimuksiin.

Huoltorykmentit (neljä) vastaavat alueellaan tilahallinnan edunvalvonnasta, resurssien tarkoituksenmukaisesta käytön suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä tuottavat joukko-osastojen tarvitsemat tilahallinnan palvelut yhden luukun periaatteella. Huoltorykmenttien esikunnissa kootaan paikallisen tason palvelutarpeet sekä laaditaan alueelliset kokonaisvuokrasopimukset Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Lisäksi huoltorykmenteissä tehdään hankkeisiin liittyvät tarveselvitykset. Paikallisesti joukko-osastot vastaavat tilahallintaan liittyvien tarpeiden määrittelystä huoltorykmenteille.

Palveluntuotantomalli: Tilaaja-tuottajamalli

Senaatti-kiinteistöt järjestää kaikki puolustushallinnon tarvitsemat tilahallintapalvelut. Puolustusvoimat määrittelee valtakunnalliset palvelutaso- ja laatuvaatimukset ja standardisoi ne. Puolustushaarojen esikunnissa määritellään esim. erikoismateriaaleihin liittyvät erityisvaatimukset. Palvelutasovaatimusten toteutumista seurataan Senaatti-kiinteistöjen kanssa yhteisesti sovittujen mittarien mukaisesti sekä alueellisella että pääesikunnan tasolla. Palveluiden hinnoittelu perustuu kokonaisvuokraan, joka sovitaan Senaatti-kiinteistöjen ja puolustusvoimien välillä. Kokonaisvuokraan sisältyvät tyypillisesti kiinteistönhoito, kunnossapito ja energia. Myös siivouspalvelut voidaan sisällyttää kokonaisvuokrasopimukseen. Näiden palvelujen osalta käyttösähkön ja siivouksen hankkii ja hallinnoi Senaatti-kiinteistöt, mutta laskutus tapahtuu suoraan palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä.

Palveluiden osalta hinnoittelun perusteena ovat Senaatti-kiinteistöjen kilpailuttamat markkinahinnat. Hintoihin lisätään Senaatti-kiinteistöjen veloittama yleiskustannuslisä. Tästä poikkeuksena ovat Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimat palvelut, joista asiakas maksaa palvelun tuottajalle markkinahinnan sekä Senaatti-kiinteistöille hallinnointipalkkion. Kokonaisvuokra on sidottu elinkustannusindeksiin. Puolustusvoimat tarvitsee kiinteistöihin liittyvien palveluiden osalta vain tilaajaosaamista. Palveluiden ja palveluntuottajien arviointi ja sopimusten hallinta tehdään huoltorykmenteissä. Joukko-osasto tasolla tarvitaan resursseja lähinnä palvelutarpeiden määrittelyyn.

Palveluntuotantomalli: Sopimukset ja vastaavuus asiakkaan tarpeisiin

Pääesikunta allekirjoittaa puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisen puitesopimuksen. Alueelliset kokonaisvuokrasopimukset tehdään huoltorykmenttien esikunnissa Senaatti-kiinteistöjen alueorganisaatioiden kanssa standardoitujen palvelutaso- ja laatuvaatimusten sekä puolustushaarakohtaisten erityistarpeiden perusteella. Joukko-osastot sopivat huoltorykmenttien kanssa tilahallintapalveluiden tuottamisesta, mutta ne eivät tee sopimuksia Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin edellyttää, että puolustusvoimat määrittelee palvelutaso- ja laatuvaatimuksensa itse. Palveluista maksettavat hinnat ovat suoraan kilpailutuksen mukaiset ja siten vertailukelpoiset markkinahintoihin. Valmiussuunnittelu myös tilahallinta-asioiden osalta on puolustusvoimilla itsellään. Kiinteistöjen hallinnoinnin lisäksi myös kunnossapito ja hoito ovat kokonaisuudessaan Senaatti-kiinteistöjen vastuulla, mikä varmistaa kiinteistöjen kokonaisvaltaisen kunnossa pysymisen.

Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin edellyttää lisäksi, että Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehdään selkeät sopimukset, joihin sisällytetään seurantamekanismit ja mittarit, Senaatti-kiinteistöt sitoutuu open books -periaatteen noudattamiseen puolustusvoimien kanssa. Valmiussuunnittelussa määritellään selkeästi eri toimijoiden roolit tilahallinta-asioissa, ja ne huomioidaan puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisissä sopimuksissa. Senaatti-kiinteistöt veloitetaan sopimuksessa sitoututtamaan

kilpailuttamansa palveluntuottajat poikkeusolojen vaatimusten edellyttämään varautumiseen.

Kustannustietoisuus

Standardoidut palvelutasovaatimukset takaavat sen, että paikallisella tasolla ei voida määritellä liian korkeita palvelutaso- ja laatuvaatimuksia. Puolustushallinnon kustannuksia voidaan vertailla muiden julkishallinnon organisaatioiden kanssa, koska toimintamalli ovat sama kuin useilla muilla julkishallinnon toimijoilla. Senaattikiinteistöt on ammattimainen palveluiden kilpailuttaja, joka kilpailuttaa valtakunnallisesti laajoja kokonaisuuksia, jolla varmistetaan puolustusvoimille mahdollisimman edulliset hinnat. Tiloista luopumisen prosessi on yksinkertainen, koska samanaikaisesti päästään eroon sekä pääomavuokrasta että ylläpidon kustannuksista. Luopumisella saavutettavat kustannushyödyt realisoituvat kokonaisuutena, koska pääomavuokrasta luopumisesta ja ylläpitosopimuksen irtisanomisesta ei tarvitse neuvotella erikseen.

Vastaavuus puolustushallinnon linjauksiin ja tavoitteisiin

Kokonaisvuokramalliin siirtyminen tukee puolustusvoimien keskittymistä ydintehtäviinsä. Keskittämällä tilahallinta-asiat pääesikuntaan sekä puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikuntiin joukko-osastojen resursseja voidaan kohdentaa ydintoimintaan. Rakennemuutoksen edellyttämät organisaatiomuutokset tarvitsee toteuttaa vain puolustusvoimissa, eikä palveluntuottajan organisaation sopeuttaminen ole puolustushallinnon vastuulla. Puolustushallinnon kiinteät kustannukset pienenevät, koska Puolustushallinnon rakennuslaitos ei ole osa puolustushallintoa.

Henkilöstövaikutukset

Puolustusvoimissa tarvitaan tilahallinta- ja ympäristöalan asiantuntijoita pääesikunnassa sekä puolustushaarojen ja huoltorykmenttien esikunnissa. Paikallisella tasolla joukko-osaston tilahallinta-asioita hoitamaan tarvitaan osa-aikainen henkilö (huoltopäällikkö). Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön työsuhde puolustushallinnossa pääsääntöisesti päättyy. Koko puolustushallinnosta vähenee arviolta n. 1210 henkilötyövuotta tilahallinta- ja ympäristöasioihin liittyvistä tehtävistä.

Tässä vaihtoehdossa Puolustusvoimien rakennuslaitoksen asiantuntijaorganisaation henkilöstö sulautetaan puolustusvoimiin ja Senaatti-kiinteistöihin vain niiltä osin kuin niillä ei ole itsellään tarvittavaa osaamista. Toimintatapamallissa siirrytään kokonaisvuokramalliin, jossa kaikki tilahallintapalvelut saadaan ”yhdeltä luukulta”. ”Yhden luukun periaate” merkitsee selkeää roolijakoa kaikkien nykyisten osapuolten välillä. Tämä yksinkertaisuus merkitsee toiminnan selkeytymistä ja asiakaspalvelun paranemista. Tämä toimintamalli vaati vähiten puolustusvoimien resursseja ja luo tästä näkökulmasta parhaimmat edellytykset puolustusvoimille keskittyä ydintoimintoihin. Tilaaja-tuottajamallin peruseriaatteet toteutuvat ja eri ministeriöiden ohjaus yksinkertaistuu siten, että puolustusministeriö ohjaa puolustusvoimia ja valtiovarainministeriö asettaa tuottovaatimukset Senaatti-kiinteistöille.

Senaatti-kiinteistöt saa tässä vaihtoehdossa käytännössä monopoliaseman, joka kustannusten hallinnan ja saatavien palveluiden läpinäkyvyyden kannalta voi olla uhka puolustusvoimille. Asiakasta ei kohdella oikeana asiakkaana, vaan mielletään puolustusvoimien olevan sellaisessa asiakassuhteessa, josta se ei voi irtaantua. Ratkaisussa tilahallinnan kokonaiskustannukset vähenevät, mutta jatkuva vertailu toimialan yleiseen hintatasoon vaatii henkilöstöresursseja. Puolustusvoimat tarvitsee vielä lisäksi tilahallinta-asioiden ostamiseen liittyvän ammattitaidon. Tämän vaihtoehdon siirtymisaika kokonaisvuokramalliin sijoittuisi vuosille 2008–2010 siten, että toimintamalli olisi tavoitetilan mukaisesti käytössä vuoden 2011 alussa.

Taulukko 3. Senaatti-kiinteistöt tilahallintapalveluiden järjestäjänä SWOT-analyysi.

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> PV:ssa vain palvelutarpeiden määrittelyosaamista Roolit ja vastuut tilaajan ja tuottajan välillä ovat selkeät PV voi keskittyä ydintoimintoihin Tiedetään tilahallinnan kokonaiskustannukset S-k:n kilpailuttamien volyymien vuoksi palveluille mahdollisimman edulliset hinnat Integroituminen muuhun yhteiskuntaan toteutuu, koska sama malli rauhan aikana Ohjausmalli on selkeä Aito asiakasohjaus, PV määrittelee itse palvelutarpeensa sekä palvelutaso- ja laatuvaatimukset Puolustushallinnossa ei ole erillistä kiinteää tilahallinnan organisaatiota PV:n rakennemuutoksissa huomioitava vain PV:n sisäiset organisaatiomuutokset PHRAKL:n kiinteistöt vapautuvat PV joutuu tekemään itse tilapäätökset Yhden luukun periaate toteutuu Selkeät sopimussuhteet PV:n omaa henkilöstöä sitoutuu tilahallinta-asioihin vähemmän kuin muissa malleissa Kokonaisvastuu (elinkaarivastuu) kiinteistöistä on S-k:lla, mikä edesauttaa kiinteistöjen kokonaisvaltaista kunnossa pysymistä Valmiussuunnittelua yhteistyössä S-k:n kanssa Tieto kiinteistöistä yhdessä tietojärjestelmässä ja kaikkien osapuolien käytävissä Toimintamalli sama, mahdollistaa kustannusvertailun muuhun julkishallintoon 	<ul style="list-style-type: none"> PV maksaa kokonaisvuokrassa myös S-k:n yleiskustannuksista PHRAKL:n henkilöstön näkökulmasta sen lakkauttamisesta johtuvat laajat henkilöstön vähennysvaikutukset PV:n toimialaan, organisaatioon ja rakennuskantaan tutustuminen vie aikaa S-k:lta ja palveluntuottajilta
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> Budjetointimallin muuttaminen mahdollistaa kustannustehokkuuden ja kannustavuuden paranemisen Kustannustehokkuus paranee nopeammalla aikataululla kuin muissa vaihtoehdossa => rahoituskysymys PHRAKL:n henkilöstön siirtäminen liikkeenluovutuksen omaisin periaattein ulkopuoliselle palveluntuottajalle => mahdollistaa tietämyksen siirtymisen tulevalle kumppanille S-k:n käyttämien palveluntuottajien myötä mahdollisuus laajentaa tilahallintapalvelujen ostoa myös esim. käyttäjäpalvelujen suuntaan asiakkaan tarpeiden mukaan Mahdollisuus tarvittaessa purkaa sopimus ja siirtyä takaisin pääomavuokramalliin Läpinäkyvyys kiinteistöjen rahoitustarpeesta S-k:n kautta VM:lle 	<ul style="list-style-type: none"> S-k:ssa ei ole riittävää asiantuntemusta puolustushallinnon kiinteistöistä ja PV:n ydintoiminnasta Hintojen läpinäkyvyys ja vertailtavuus markkinahintoihin heikkoa Järjestely edellyttää säädösmuutoksia Rakennuskannan paikallistason tuntemus häviää PHRAKL:sta luopumista ei pystytä toteuttamaan tavoiteaikataulun mukaisesti Palveluntuotantohenkilöstön vaihtuvuus PV:n edellyttämät turvallisuusvaatimukset nostavat palveluntuotannon kustannuksia S-k tai palveluntuottajat eivät sitoudu valmiusvaatimuksiin

5.3. Eri vaihtoehtojen henkilöstövaikutukset puolustushallinnossa

Seuraavassa taulukossa on eri vaihtoehtojen mukaiset tilahallintapalvelujen organisoinnin henkilöstövaikutukset puolustushallinnossa. Taulukko perustuu uuteen 1.1.2008 alkavaan puolustusvoimien hallinto- ja johtamisjärjestelmään, jonka mukaan maavoimien esikunta, operatiiviset sotilasläänit ja huoltorykmentit aloittavat toimintansa. Näillä uusilla organisaatioilla on uudenlainen rooli myös puolustusvoimien tilahallinta-asioiden hoidossa. Samanaikaisesti nykyiset maanpuolustusalueet ja sotilasläänit lopetetaan nykymuodossaan. Tilahallintapalvelujen järjestämisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että tiloihin liittyvät asiat hoidetaan alueellisesti huoltorykmenteissä kaikkien puolustushaarojen osalta siitäkin huolimatta, että merivoimat ja ilmavoimat eivät koe järkeväksi tukeutua alueellisiin huoltorykmentteihin

Taulukko 4. Puolustushallinnon tilahallinnan eri vaihtoehtojen henkilöstömäärä.

Organisaatiotaso	VE1	VE2	VE3
	PHRAKL	PV	S-k
PE	5	7	5,5
MaavE	2	2	2
IlmavE	1	1	1
MerivE	1	1	1
Huoltorykmentit	16	37	12
Erillislaitokset	1	1	1
Joukko-osastot	36	36	14,4
PLM	4	4	4
PV & PLM yhteensä (htv)	66	89	41
PHRAKL	129		
Puolustushallinto yhteensä (htv)	195	89	41

6 KEHITTÄMISTYÖSSÄ HAVAITUT VAIKEUDET

6.1 Taustaa

Osallistuvan toimintatutkimuksen tavoitteena on käynnistää ja saada aikaiseksi tutkimus- ja kehittämiskohteissa todellisia toimintatapojen muutoksia. Parhaimpia tuloksia on saavutettu hankkeissa, jotka ovat kohdentuneet yksittäisiin työyhteisöihin ja selkeästi rajattuihin toimintakokonaisuuksiin. Sen sijaan laajemmissa toimintakokonaisuuksissa, joissa kehittämiskohde muodostuu useammasta hierarkiatasosta ja hallintokunnasta, on kehittämistyössä kohdattu lukuisia ongelmia. Tutkimusten mukaan toimintatutkimuksen ongelmat julkisella sektorilla johtuvat **organisaation vakiintuneista toimintakäytännöistä, valta-asemista johtuvista vaikeuksista, keskitetyistä suunnittelu- ja päätöksentekotavoista, ihmisten välisistä suhteista sekä perinteisistä ylhäältä alas suuntautuneista kehittämisstrategioista**. Puolustushallinnon toimintakulttuurin voi katsoa olevan juuri tyypillisen hierarkkinen ja toiminnan perustuvan vanhoihin toimintatapamalleihin. (Toimintatutkimus törmäyskurssilla kuntien byrokratian kanssa 1998)

Tässä luvussa tarkastellaan edellä kuvattuja julkisen sektorin keskeisiä toimintatutkimuksen ongelmia ja reflektoidaan niitä kirjoittajan saamiin kokemuksiin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyöstä. Nämä julkisen hallinnon toimintatutkimuksen ongelmat toimivat virikkeenä, joita suhteutetaan kirjoittajan omiin kokemuksiin ja ajatuksiin. Ajattelun ja toimintatutkimuksen ongelmien välisen vuoropuhelun lopputuotoksena esitetään pääasialliset syyt siihen, miksi puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallin kehittämistarpeisiin ei ole saatu muutosta käytännössä.

6.2 Vakiintuneista toimintakäytännöistä ja valta-asemista johtuvat vaikeudet

Ennen puolustushallinnon kiinteistöuudistusta puolustuskiinteistöjen ja -asuntojen omistajahallinnosta vastasi puolustusministeriö, joka yhdessä pääesikunnan kanssa priorisoi kaikki puolustushallinnon rakentamisinvestointihankkeet ja päätti mitkä niistä toteutettiin. Hyväksytyjen hankkeiden käytännön rakentamisen, rakennuttamisen sekä kiinteistöjen ylläpidon (kiinteistöjen hoito, kunnossapito ja siivous) toteutti Puolustushallinnon rakennuslaitos puolustusministeriön ohjauksessa ollen näin käytännössä omistajan edustaja kentällä. Puolustushallinnon kiinteistöuudistus muutti näitä vanhoja rooleja ja toi mukaan uusia omistajatahoja. Tästä huolimatta osa puolustusministeriön henkilöstöstä ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johdosta ei ole sisimmissään hyväksynyt kiinteistöuudistusta, vaan elävät edelleen vanhassa omistajaroolissa.

Muutos herättää usein vastustusta, ja varsinkin ensimmäisenä reaktiona halutaan pitäytyä entisissä ”hyviksi koetuissa” käytännöissä, eikä oikeasti nähdä tarvetta muutokseen. Historiasta johtuen ei ole ihmeellistä, että puolustusministeriön ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tietyt tahot haluavat elää eräällä tavalla vanhassa hyvässä ajassa. Kauan kiinteistöalan tehtävissä mukana olleet ihmiset pyrkivät kehittämistyössä vastustamaan muutosta ja jatkamaan toimintaa vanhalla toimintamallilla. Uudistustyössä on aina se ongelma, että sen myötä tulee esiin kiusallisia asiakokonaisuuksia, jotka olisivat vaatineet korjausta jo paljon aikaisemmin.

Tästä pysähtyneisyyden tilasta johtuen puolustusministeriön ohjaus ei toimi nykyjärjestelmässä, vaan eri toimijoiden roolit ja vastuut pysyvät epäselvinä. Ohjausmallin toimimattomuuden vuoksi Puolustushallinnon rakennuslaitos kehittää toimintaansa omista lähtökohdistaan. Kehittämistavoitteet ovat osin ristikkäisiä puolustusvoimien tavoitteiden kanssa, koska niitä ei aseteta aidon asiakaslähtöisesti. Kehittämistyössä ilmenivät eri osapuolien näkemyserot ohjauksen toimivuudesta, mutta vallitseviin näkemyseroihin ei uskallettu puuttua.

Eri organisaatioiden sisällä esiintyy omaa valtapoliittista ”peliä”. Päätösvaltaa ei haluta siirtää uusille toimijoille, vaan pikemminkin etsitään perusteluita olemassa olevan tilanteen säilyttämiselle. Selkeimmin tämä näkyy puolustusministeriön ympäristö- ja yhdyskuntayksikön ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen keskusyksikön organisaatioissa, jotka ovat edelleen henkilöstöltään liian isoja ottaen huomioon, että omistajatehtävät ovat siirtyneet uusille omistajatahoille kiinteistöuudistuksen takia.

Puolustusministeriössä on kuitenkin myös toisenlaisia tahoja, jotka vaativat uusia nykyaikaisempia ja kustannustehokkaampia toimintamalleja. Nämä kaksi erilaista ajattelumallia ja niiden vastakkainasettelu näkyvät kehittämistyöryhmien työskentelyssä. Tämän lisäksi puolustusvoimien edustajilla oli vielä hiukan erilaiset käsitykset siitä kuinka puolustushallinnon tilahallinta-asioita tulisi kehittää. Puolustusvoimat näkee, että toimintamallia on muutettava jo pelkästään kustannusten alentamisen takia. Uudenlaisen ja vaativan asiakkaan rooli on yhä merkittävämpi tekijä nykyisin jopa sotilaskulttuurissa, jossa asiakasta ei perinteisesti ole kuunneltu.

6.3 Keskitetyt suunnittelu- ja päätöksentekotavat

Puolustushallinnon tilahallintaan liittyvät ohjaussuhteet ovat monimutkaisia, minkä vuoksi tulosohjaus ei ole aitoa eikä toimi käytännössä. Puolustusministeriön tehtävänä on tulosohjata sekä puolustusvoimia että Puolustushallinnon rakennuslaitosta. Pääesikunta vastaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen käytännön asiakasohjauksesta. Ongelmana on, että puolustusvoimien ja rakennuslaitoksen tulostavoitteita ei aseteta yhteneväiseksi, vaan puolustusministeriö ja Puolustushallinnon rakennuslaitos laativat tulossopimuksen keskenään. Lisäksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokunta ohjaa Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa. Ohjausmallin monimutkaisuudesta ja epäselvyydestä johtuen eri osapuolille ei ole selvää milloin mikäkin organisaatio on todellinen ohjaaja.

Puolustusministeriön rooli on kiinteistöuudistuksen jälkeen muodostunut varsin vähäiseksi. Puolustusministeriö on etääntynyt varsinaisesta kiinteistötoimesta, koska se ei enää toimi kiinteistönomistajan roolissa eikä näin suoranaisena rakennushankkeiden rahoittajana. Taloudellisen päätöksenteon siirtyminen muille toimijoille on tehnyt puolustusministeriön hyödyttömäksi kaikille toimijoille vanhassa ohjaavassa roolissaan ja se on samalla menettänyt kosketuspinnan kentän toimintaan. Käytännössä puolustusministeriö, joka kuitenkin vastaa valtioneuvoston osana puolustushallinnon tilahallinnan toimintakentästä päättäjille, on täysin sidoksissa muiden jakamaan tietoon.

Ohjausmallin selkeyttämistarpeesta yksi työryhmän jäsen oli täysin eri mieltä. Hänen mukaansa sen käsittely ei kuulunut työryhmälle annettuun tehtävään. Puolustusvoimien edustajille oli kuitenkin selvää, että puolustusministeriön ohjausosaamista tulisi kehittää. Puolustusministeriön ohjauksen tärkein tehtävä olisi strategisten tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta eikä niinkään varsinaiseen toiminnan substanssiin puuttuminen.

6.4 Ihmisten väliset suhteet

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen alkuvaiheessa pääesikunnan ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen keskusyksikön välillä ei alun perinkään päässyt syntymään luottamusta, koska kiinteistöuudistuksen käynnistämiseen liittyi paljon epäluuloja. Nykyisin luottamuksen puute näkyy selvimmin organisaatioiden johtotasolla, sillä joukko-osastojen ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen alueyksiköiden välillä vallitsee parempi keskinäinen luottamus. Huolimatta siitä, että yhteistoiminta on kokonaisuutena kehittynyt myönteisesti, ongelmana ovat luottamuksen puutteen ohella osapuolten roolien epäselkeys ja tästä johtuva päällekkäistyö.

Luottamuksen puute asetti haastavat ennakoasetelmat myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyölle. Kehitystyön työryhmien jäsenten kesken sekä konsulttien ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johdon välillä vallitsi epäluottamus. Tämä heijastui työryhmän jäsenten väliseen kanssakäymiseen ja

toiminnan laatuun. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen aikaisempi toiminta on edesauttanut henkilöstön ”poteroitumista” ja sitä, että yhteistyö ei toteudu puolustushallinnon sisällä. Vuorovaikutus eri toimijoiden välillä on vaikeaa, mikä johtuu aikaisemmin mainituista vanhoista asenteista. Jatkuvat muutokset ja kiinteistöuudistuksen omistajavaihdokset olivat lisänneet epäluottamusta kaikkiin uusiin kehittämishankkeisiin.

Työryhmän ensimmäisessä kokouksessa esitettiin epäilyjä siitä, että työryhmä ei tule pääsemään työssään konkreettisiin kehittämis ehdotuksiin johtuen siitä, että työryhmän jäsenten mielipide-erot Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämislinjauksista tulevat olemaan suuria. Ihmiset ovat todella harvoin täydellisesti samaa mieltä asioista ja kehittämistä tapahtuu vain, jos vanhoja toimintamalleja kyseenalaistetaan. Mielipide-erot eivät voi olla ainoa syy siihen, että kaikki jäsenet eivät välttämättä allekirjoita loppuraporttia. On tärkeää, että kehitystyössä olevia henkilöitä kyetään johtamaan niin, että he sitoutuvat työskentelyyn ja syntyvään lopputulokseen. Jos kehittämistyöhön osallistuvien organisaatioiden edustajat eivät sitoudu todelliseen kehitystyöhön, myös toiminnan kehittämisen toteuttamisvaihtoehtoista on hankala päästä yhteisymmärrykseen. Eräiden työryhmän jäsenien sitoutumisen puute heijastui työryhmän työskentelyyn koko projektin ajan ja vaikutti osaltaan siihen, että loppuraportti muodostui melko neutraaliksi.

Huolimatta siitä, että työryhmässä oli laaja edustus puolustushallinnon kiinteistöalan toimijoista, ongelmaksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyössä muodostuivat voimakkaat mielipide-erot muutoksen tarpeellisuudesta ja välttämättömyydestä. Kaikille toimijoille ei ollut selvää tai he olivat välinpitämättömiä siitä, että puolustusvoimien tilahallinta on kustannuskriisissä aiheuttaen jo nyt kustannusleikkauksia puolustusvoimien tulosityksiköissä.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on itsenäinen virasto, puolustusvoimiin kuulumaton ulkopuolinen organisaatio, joka suunnittelee toimintansa itse puolustusministeriön ohjauksessa. Puolustusvoimien on kuitenkin ostettava kiinteistöjen ylläpitopalvelut pääsääntöisesti Puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Osa puolustushallinnon tilahallinnassa työskentelevistä ihmisistä ei halua ymmärtää, että Puolustushallinnon

rakennuslaitoksen toiminnan tehostamisella olisi vaikutusta puolustusvoimien kustannusrakenteeseen. Taustalla on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johdon ja työntekijöiden kyvyttömyys arvioida omaa osaamistaan sekä toiminnan laatua ja hintaa suhteessa yksityiseen sektoriin. Näistä mielipide-eroista huolimatta kaikki jäsenet olivat sitä mieltä, että puolustushallinnon tilahallinnassa on tehostamispotentiaalia.

Hankkeen alussa organisointi, rajausta ja kehittämiskumppaneihin tutustuminen veivät niin runsaasti hankkeen kokonaisajasta, että varsinainen työvaihe jäi lyhyeksi ja erittäin intensiiviseksi. Työskentely muodostui loppuvaiheessa osalle työryhmän jäsenistä varsin raskaaksi.

Kaikki työryhmän jäsenet olivat yksimielisiä siitä, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämisprosessin aikataulun kireyden, puolueettoman arvioinnin, tehokkaan projektityöskentelytaidon ja empiirisen tiedon keräämisen vuoksi oli työhön palkattava konsultti. Toiminnan organisoinnin ja koordinoinnin kannalta tämä olikin hyvä järjestely, mutta tilanteessa oli kuitenkin samankaltaisia haasteita kuin yleensä muutosjohtamisessa. Konsultti nähtiin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja joidenkin työryhmän henkilöiden mielestä vain ulkopuolisena toimijana, joka tuli kertomaan, kuinka asiat kuuluu tehdä. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johdon edustaja ilmoittikin tekevänsä kaikkensa, jotta konsultti epäonnistuisi työssään. Antamalla epätarkkaa ja vajaata tietoa omasta toiminnastaan Puolustushallinnon rakennuslaitos sai aikaan sen, että kustannushyötyanalyysit eivät voineet olla tarkkoja. Näin luotiin mahdollisuus sanoa, että konsultin analyysit olivat vääriä, puolueellisia ja epäluotettavia.

6.5. Perinteisistä ylhäältä alas suuntautuneista kehittämisstrategioista

Puolustusministeriössä eri tahojen näkemykset nykyisen tilahallintamallin toimivuudesta eroavat voimakkaasti keskenään. Nykyistä toimintamallia pidetään suhteellisen hyvin toimivana ja tarkoituksenmukaisena, eikä tarvetta suuriin muutoksiin koeta. Ohjausmallia pidetään selkeänä, eikä eri ohjaustahojen roolien koeta olevan keskenään päällekkäisiä tai epäselviä. Puolustusministeriön näkemyksen

mukaan nykyinen kiinteistömenojen budjetointimalli auttaa kontrolloimaan tilahallintakustannuksia ja parantaa näin suunnitelmallisuutta. Nykyisen tilahallintamallin ei koeta olevan esteenä kustannustehokkuuden lisääntymiselle puolustushallinnon tilahallinta-asioissa. Lisäksi puolustusministeriössä on linjattu, että Puolustushallinnon rakennuslaitosta tulee kehittää puolustushallintoa palvelevaksi tilahallinnan asiantuntijaorganisaatioksi.

Kehitystyössä ilmeni, että puolustusministeriössä on myös eriäviä näkemyksiä, joiden mukaan nykyisen tilahallinnan toimintamallin toimivuuteen suhtaudutaan selvästi kriittisemmin. Näiden näkemysten mukaan ohjausmalli ei nykyisellään toimi, vaan ohjausosaamista on lisättävä ja keskitettävä puolustusministeriössä. Toiminnan käytännön ohjaamisen sijaan tulisi keskittyä todelliseen tulosohtaukseen. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen roolia on tarkasteltava kriittisesti, sillä rakennemuutoksen yhteydessä tilojen ja tilahallintapalvelujen tarve vähenee joka tapauksessa.

Samojen näkemysten mukaan puolustushallinnolla ei tulisi olla omaa palveluntuotantoa. Puolustusvoimissa on oltava riittävästi tilaajaosaamista, jotta se pystyy itse määrittelemään palvelutarpeensa. Hankinnoissa pitäisi hyödyntää Hanselin puitejärjestelyjä eikä puolustushallinnossa ole tarkoituksenmukaista pitää omaa kilpailuttajaorganisaatiota. Tilahallinnon nykyisessä toimintamallissa on liikaa toimijoita, joten niitä tulisi karsia. Nykyinen budjetointimalli ei kannusta kiinteistökustannusten osalta kustannustehokkuuden parantamiseen.

Tehokkuuden lisäämisestä puhuminen ja varsinkin siitä päättäminen on vaikeaa työryhmässä, jonka jäsenistä pääosa on joutunut kokemaan aikaisempien kustannusleikkausten vaikutukset ja seuraukset. Puolustushallinnon määrärahoja on vuodesta toiseen leikattu, milloin juustohöylällä, milloin isompina kokonaisuuksina. Henkilöstöä on vähennetty ja sijaisia jätetty palkkaamatta. Uudistushankkeita on ollut paljon, eivätkä niiden lopputulokset ole olleet miellyttäviä. Tällöin on ymmärrettävää, että kehittämishankkeissa puhuttiin mieluummin asiakastytyvääisyydestä tai palveluiden laadusta ja haluttiin asettaa ne kehittämistyön tavoitteiksi.

Vaikka Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johdon oma kiinnostus muutokseen on hyvin vähäistä, jos sitä on lainkaan, halu päästä vaikuttamaan työryhmätyöskentelyyn oli suuri. Työryhmässä ei ollut varsinaisesti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilökuntaa ja tästä johtuen Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johto koki koko Puolustushallinnon rakennuslaitoksen olemassaolon olevan vaarassa. Osittain oli siis kysymys eri organisaatioiden henkiinjäämiskamppailusta, koska puolustushallinnolle on kokonaisuudessaan asetettu tietyt säästötavoitteet ja henkilöstön vähentämisvelvollisuudet.

Puolustushallinnon rakennuslaitos on ollut monelle sen työntekijälle pitkäaikainen työpaikka. Tämä heijastuu henkilöstön korkeana keski-ikänä, jonka vuoksi myös henkilöstön palkat ovat vuosien varrella kasvaneet. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen työntekijät ja etenkin työntekijäjärjestöjen edustajat kokivat, että muutokset johtavat ulkoistamisen kautta irtisanomisiin ja pätkättöihin. Taustalla oli myös pelko työn loppumisesta kokonaan. Henkiinjäämiskamppailu johti siihen, että keskityttiin omien etujen ajamiseen muiden kustannuksella, päämääränä oman organisaation aseman varmistaminen. Tämän vuoksi Puolustushallinnon rakennuslaitoksen taholta haluttiin voimakkaasti torpedoida koko työryhmän työskentely ja annettiin ymmärtää, että kaikki muutokset lisäävät kustannuksia ja heikentävät laatua.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallin nykytilaa siten, että analysoinnissa ilmenevien kehittämishaasteiden perusteella laadittiin selkeät toisistaan erilaiset puolustushallinnon tilahallinnan sisäisen toiminnan kehittämisvaihtoehdot tarkastelujakson ulottuessa vuoteen 2012. Näissä vaihtoehdoissa tarkasteltiin eri ratkaisujen vaikutusta erityisesti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ja puolustusvoimien tilahallinnan toimintaan. Lopullisena tavoitteena oli löytää puolustushallinnon tilahallintamalli, joka pystyy parhaiten mukautumaan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin ja puolustusvoimien taloudellisiin ja toiminnallisiin haasteisiin tulevaisuudessa.

Empiirinen tutkimus kohdistettiin nettobudjetoidun viraston Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminnan tutkimukseen. Tutkimus tehtiin teemahaastatteluina ja sähköisinä kyselyinä toimitilojen käyttäjän, puolustusvoimien, tarpeiden näkökulmasta alkuvuodesta 2006. Haastattelujen ja kyselyiden perusteella saatujen tulosten perusteella selvitettiin puolustushallinnon tilahallintaan liittyvät ongelma-alueet ja kehittämistarpeet.

Tilahallintamallin kehittämiseen vaikuttavat oleellisesti kaikkiin puolustushallinnon kehittämisprojekteihin liittyvät valtion tuottavuusohjelman asettamat vaatimukset, joita toteutetaan puolustusvoimissa vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisina rationalisointitoimina ja kustannusten karsimisina. Puolustusvoimien kiinteistöjen ylläpitopalveluita on perinteisesti tuotettu Puolustushallinnon rakennuslaitoksen omalla henkilöstöllä, mutta julkisen sektorin kasvaneet tehokkuusvaatimukset pakottavat entistä enemmän vähentämään omaa palvelutuotantoa ja lisäämään ulkoistettua palveluiden käyttöä. Ulkoistamispaineita lisää se vielä, että puolustushallinnosta poistuu eläkkeelle useita tuhansia henkilöitä eikä puolustushallinto pysty täysimääräisenä korvaamaan poistuvia työntekijöitä, varsinkin kun kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta vielä kiristyy samanaikaisesti. Kumppanuuteen siirtyminen on merkittävä muutos puolustushallinnon vanhoihin toimintatapoihin verrattuna. Puolustusvoimien muuttuminen yhä selkeämmin tuottajasta tilaajaksi edellyttää uudenlaisia asiakkaana ja tilaajana olemisen taitoja.

Puolustushallinnon toimintaympäristön muutoksen tuomat perusteet muodostavat kokonaisuuden, joiden vaikutukset on otettava huomioon uuden tilahallinnan toimintamallin rakentamisessa. On pohdittava, ovatko kaikki puolustushallinnon nykyiset tilahallintatehtävät tarpeellisia, ja miten niihin liittyvät työt voidaan tehdä edullisesti ja tehokkaasti siten, että puolustusvoimilla on käytössään toimintoihinsa tarvittavat tarkoituksenmukaiset rakennukset ja alueet. Tässä pohdinnassa on myös harkittava mitkä palvelut tuotetaan itse ja mitkä ostetaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Puolustushallinnon sisäisten tilahallinta-asioiden kehittämistyö on kesken, eikä varsinaista lopullista kehitysvaihtoehtoa ole vielä pystytty valitsemaan. Lopullinen päätös on myös poliittinen ja siihen vaikuttavat oleellisesti henkilöstöpoliittiset linjaukset. Valittavan vaihtoehdon pitää kuitenkin olla sellainen, että sen avulla kyetään toimimaan myös poikkeusoloissa. Tässä tutkimustyössä on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoista toimintamallia puolustushallinnon tilahallintapalvelujen järjestämiseksi:

1. Puolustushallinnon rakennuslaitos on asiantuntija- ja hankintaorganisaatio
2. Tilahallinnan asiantuntija- ja hankintaorganisaatio on puolustusvoimissa
3. Senaatti-kiinteistöt on tilahallintapalveluiden järjestäjä

Vaihtoehtoisia toimintamalleja on tarkasteltu vuoteen 2012. Tässä kappaleessa esitellään tämän tutkimustyön keskeisimpiä tutkimustuloksia, joilla puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallia voidaan kehittää tehokkaampaan, joustavampaan ja kustannustehokkaampaan suuntaan. Lopuksi esitetään taulukkona valintakriteereiden perusteella valittu, puolustusvoimien kannalta paras puolustushallinnon tilahallintamalli. Puolustushallinnon tilahallintamallin valintakriteerit on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Puolustushallinnon tilahallintamallin valintakriteerit.

Kriteeri	Kriteerin kuvaus
Tilahallintapalveluiden ja niiden järjestämismallin toimivuus normaaliajan ja poikkeusolojen aikana	<ul style="list-style-type: none"> Asiakkaan tarpeiden toteutuminen Palveluiden saatavuus Palveluiden laatu Poikkeusolojen vaatimukset Mallin joustavuus asiakkaan toiminnan muutoksissa Tiedonhallinnan toimivuus
Tilaaaja-tuottajamallin toimivuus	<ul style="list-style-type: none"> Ei päällekkäistä työtä tilaajan ja tuottajan välillä Roolien ja vastuiden läpinäkyvyys Asiakkaalla riittävä tilaajaosaaminen Asiakas määrittelee aidosti itse palvelutarpeensa sekä palvelutaso- ja laatuvaatimuksensa Palveluiden selkeä tuotteistaminen Palveluiden ja hinnoittelun läpinäkyvyys Aito rahaliikenne tilaajan ja tuottajan välillä
Ohjausmallin selkeys	<ul style="list-style-type: none"> Ohjaussuhteiden ja roolien selkeys Toimintaa aidosti ohjaavat tulostavoitteet Riittävä ohjausosaaminen Ohjauksen läpinäkyvyys Tilahallintaan liittyvien tavoitteiden yhdenmukaisuus koko puolustushallinnossa
Tilahallinnan sopimusrakenteiden selkeys	<ul style="list-style-type: none"> Sopimusten määrän vähentäminen Sopimustasojen vähentäminen
Puolustusvoimien mahdollisuudet keskittyä ydintehtävään	<ul style="list-style-type: none"> Tilahallinta-asioden keskittäminen asiantuntijoille Sotilaiden aikaa käytetään mahdollisimman vähän tilahallinta-asioihin (erityisesti joukko-osastotasolla) Puolustusvoimissa ei ole omaa palveluntuotantoa
Kustannustietoisuus ja kannustavuus tilojen käytön tehokkuuteen	<ul style="list-style-type: none"> Kannustavuus tilojen käytön tehokkuuteen on toimintamallissa sisäänrakennettuna Vaikutukset tilojen käytön tehostamisesta näkyvät joukko-osastoissa esim. mahdollisuutena kohdistaa vapautuvat resurssit ydintoimintaan
Toimintamallin kustannukset	<ul style="list-style-type: none"> Palveluiden hinta Kustannusten läpinäkyvyys Kiinteiden kustannusten muuttuminen muuttuviksi

7.1 Keskeisimmät tutkimustulokset

Puolustushallinnon kiinteistöuudistus on vielä kesken, vaikka kiinteistöuudistuksen alkamisesta on kulunut jo yli neljä vuotta. Keskeneräisyys näkyy selvimmin siinä, että puolustushallinnon tilahallinnan kaikkien osapuolten työnjaossa ja luottamuksessa on vielä suuria puutteita. Luottamuksellisen suhteen ja sujuvan yhteistyön puuttuminen ovat vaikuttaneet siihen, että aitoja kumppanuussuhteita ei ole saatu täydellisesti luotua. Kumppanuussuhteisiin vaikuttaa myös se, että puolustushallinnon tilahallinnassa olevien eri toimijoiden tavoitteet poikkeavat toisistaan. Jokainen osapuoli asettaa tavoitteensa itsekkäästi omista lähtökohdistaan palvelemaan vain omaa toimintaansa. Näitä tavoitteita asettavat resurssien hankkija ja jakaja (puolustusministeriö), kiinteistöjen haltijaomistaja (Senaatti-kiinteistöt), kiinteistöhoitopalveluja tarjoavat yritykset (Puolustushallinnon rakennuslaitos ja/tai ulkopuoliset yritykset) sekä kiinteistöjen varsinainen käyttäjä (puolustusvoimat).

Puolustusvoimien tilahallintamallin tulee palvella pääsääntöisesti puolustusvoimien tavoitteita ottaen huomioon kuitenkin riittävässä määrin eri kumppanien liiketaloudelliset vaatimukset. Puolustusvoimien tilahallinnan vuoden 2012 tavoitetilassa puolustusvoimilla on käytössään suorituskyvyn kannalta tarkoituksenmukaiset ja turvalliset maa- ja vesialueet sekä rakennukset, rakenteet ja verkostot sekä tarvittavat palvelut, joissa on otettu huomioon kustannustehokkuusvaatimukset, poikkeusolojen vaatimukset sekä toimintaan liittyvät ympäristövaikutukset. Tavoitteeseen pääsy edellyttää puolustusvoimien reaaliaikaista tilahallinnan tilannekuvaa sekä kannustavan ja kustannuksia vähentävän tilahallinnan ja ympäristönsuojelun toimintatavan käyttöönottoa.

Puolustusvoimien on toimittava tulevaisuudessa erittäin kustannustehokkaasti. Toiminnan edellyttämät rakennusinvestoinnit on toteutettava pääsääntöisesti pääomavuokraikutuksettomina peruskorjaushankkeina ja nyt vuosittain kasvavat pääomavuokrakustannukset on saatava näin hallintaan. Tämä tarkoittaa, että käyttäjien on ajateltava kustannustehokkaasti ja rakennusinvestoinneissa on pakko tyytyä vaatimattomampiin tilaratkaisuihin. Haasteina tulevat olemaan se, miten tasapainotetaan toimitilojen käytön kustannustehokkuus ja käyttäjien tarpeet, sekä se,

miten varmistetaan toimitilojen optimaalinen ja toiminnallinen käyttö (esim. maisemakonttorit vs. omat työhuoneet, vaihtuvat työhuoneet ja tekninen välineistö) ottaen huomioon strategiset ja toiminnalliset tavoitteet, työntekijöiden tarpeet ja fyysiset rajoitukset.

Kiinteistönhoito- ja kunnossapitopalveluiden suunnittelussa ja hankinnassa eri osapuolten tavoitteet tulee pyrkiä yhdistämään suuremman asiakastyytyväisyyden ja tehokkaamman yhteistyön aikaansaamiseksi. Strategisen kumppanuuden osapuolten tulee sopia omista ja yhteisistä tavoitteistaan. Tavoitteiden yhteensopivuudella on merkitystä pitkällä aikavälillä kumppanuussuhteen jatkumiselle. Puolustusvoimien tavoitteena on saada kiinteistöjen ylläpitokustannukset laskemaan ja saada energian hinnannoususta johtuva kustannusten nousukierre hidastumaan. Tällöin haasteeksi nousee se, miten kiinteistöjä kyetään ylläpitämään kustannustehokkaasti, mutta siten, että ne kuitenkin tukevat riittävästi ydintoiminnan toteutumista.

Kaikilla hankintapäätöksillä on aina suora kustannusvaikutus ja siksi merkittäväksi tekijäksi tilahallintakustannusten hallinnassa nouseekin ostajan rooli, organisaation osaaminen ja oman ostotoiminnan kehittäminen. Ostotoiminta on keskeisimpiä tapoja vaikuttaa organisaation suorituskykyyn, koska hyvin toteutetut hankinnat tuovat kustannusetuja ja tehostavat toimintaa.

Oman toiminnan prosessi- ja kustannusrakenteen tulee olla täysin selkeä ja vertailukelpoinen avoimen sektorin toimintaan, jotta erilaisia tilahallintaan liittyviä vaihtoehtoja voidaan vertailla ja arvioida. Kiinteistömenojen budjetointimallia on kustannustietoisuuden lisäämiseksi ja kannustavuuden parantamiseksi muutettava siten, että kiinteistömenot sisällytetään muiden toimintamenojen kanssa samalle momentille. Tällä järjestelyllä vuokralaisen kiinnostus kiinteistöpalveluiden toimivuuteen ja kustannustehokkuuteen sekä tilojen käytön tehokkuuteen kasvaa, koska kiinteistöistä saavutettavat kustannushyödyt voidaan kohdentaa suunnitelmallisesti myös muihin toimintoihin.

Tämä johtaa siihen, että käytössä olevia kiinteistöjä ja palvelutasoja ei enää pidetä itsestäänselvyytenä, vaan niiden tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta joudutaan

miettimään nykyistä tarkemmin. Toiminnan suunnitelmallisuuden merkitys korostuu entisestään, koska toimintamenot on saatava riittämään sekä kiinteistömenoihin että varsinaiseen ydintoimintaan. Budjettivastuullisella on mahdollisuus ja velvollisuus priorisoida toimintamenojen käyttöä itse määriteltyjen tavoitteiden rajoissa. Budjetoinnissa tulee ottaa huomioon mitä tiloja kunkin joukko-osaston tehtävien suorittaminen edellyttää. Toiminnan kannalta tarpeettomista tiloista ja niiden ylläpidosta luopuminen tulee kannustavaksi. Kannustava budjetointi mahdollistaa myös joukko-osastojen välisen vertailun tilojen käytön tehokkuudessa.

Tutkimuksessa tehdyn kyselyn mukaan puolustushallinnossa ei tarvita varsinaista kiinteätä syvällistä kiinteistöalan asiantuntemusta, vaan se voidaan ostaa tarpeen mukaan avoimilta markkinoilta. Kirjaimellisesti tulkittuna tämä tarkoittaa, että Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toiminta voidaan nykymuodossaan lakkauttaa. Tällöin tilahallinnan tehtävien hoitamiseksi tarvittava henkilöstö- ja muut voimavarat keskitetään puolustusvoimiin Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta ja puolustusvoimista. Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asiantuntijaorganisaation henkilöstö sulautetaan puolustusvoimiin vain niiltä osin kuin puolustusvoimilla ei ole tarvittavaa osaamista. Henkilöstö sijoitetaan toimimaan pääesikunnassa, puolustushaaraesikunnissa ja huoltorykmenteissä.

Siirtyminen aitoon tilaaja-tuottajamalliin parantaa asiakkaan ja palvelun tuottajan asiakassuhdetta. Puolustusvoimat voi aidosti määritellä itse palvelutarpeensa sekä palvelutaso- ja laatuvaatimuksensa tarvitsematta miettiä niiden vaikutuksia Puolustushallinnon rakennuslaitokseen. Palveluiden hinnoittelu muuttuu läpinäkyväksi, koska rahaliikenne on aitoa tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaaja-tuottajamalli luo uusia haasteita asiakaspalvelun kitkattomalle onnistumiselle, jonka vuoksi puolustusvoimissa tarvitaan tilahallinta-asioihin liittyen aikaisempaa enemmän tilaaja-, hankinta- ja kilpailuttamisosaamista.

Tilahallinnan keskittäminen puolustusvoimiin yksinkertaistaa toimintaa, koska päällekkäisyydet poistuvat ja ohjaus on selkeää. Tilahallinnan tavoitteet yhdenmukaistuvat koko puolustushallinnossa. Puolustusvoimat laatii sopimukset pääsääntöisesti Senaatti-kiinteistöjen kanssa, jolloin sopimusmäärä on hallittavissa.

Tilahallintaan tarvittava henkilöstömäärän kustannuslisäys puolustusvoimissa on pienempi kuin Puolustushallinnon rakennuslaitoksen nykyisen asiantuntijahenkilöstön kustannukset.

Edellä kuvattuihin tavoitteisiin pääsy edellyttää toimitilojen strategista johtamista siten, että toimitilat tuottavat lisäarvoa ydintoiminnalle ja toimitilojen käyttö integroidaan keskeisten resurssien käyttöön. Toimitilajohtamista tulee kehittää tukemaan ydintoimintaa, jota varten tarvitaan järjestelmä mittaamaan tilahallinnan johtamista nimenomaan ydintoiminnan näkökulmasta. Tämä edellyttää tietojärjestelmän rakentamista puolustusvoimien ja kiinteistöalan strategisten kumppanien kesken reaaliaikaisen tilahallinnan tilannekuvan saamiseksi. Syvällisen tietopääoman paljastaminen ja sen luovuttaminen yhteiseen käyttöön edesauttavat strategisten kumppanien riippuvuussuhteeseen syntymistä ja lisäävät luottamusta.

Palveluiden ulkoistamisen suurena tulevaisuuden haasteena on työikäisten määrän vähentyminen, sillä jo vuonna 2010 yhä useampi kantasuomalainen jää eläkkeelle ja työikäisen väestön kasvu, ainakin pääkaupunkiseudulla, perustuu parin vuoden kuluttua pelkkiin maahanmuuttajiin. Puolustushallinnon tilahallintamallia valittaessa puolustusvoimien tuleekin miettiä ulkoistettujen palveluiden ja oman palvelutuotannon suhdetta varmistaessaan valmiuden kannalta välttämättömät, poikkeusolojen tehtäviin tarvittavat, ammattitaitoiset tilahallinnan henkilöstöresurssit.

Tutkimuksessa esitetyistä kolmesta eri puolustushallinnon tilahallintamalleista ei mikään tällä hetkellä sovellu sellaisenaan puolustusvoimien uudeksi tilahallintamalliksi, koska ne eivät kykene täysin mukautumaan valtionhallinnon yleisiin linjauksiin ja puolustusvoimien taloudellisiin sekä toiminnallisiin haasteisiin. Parhaiten kuitenkin esitettyihin vaatimuksiin vastaa vaihtoehto, jossa Senaatti-kiinteistöt on palveluiden järjestäjänä, jolta puolustusvoimat tilaa kaikki palvelut kokonaisvuokraperiaatteella muun valtionhallinnon toimijoiden tavoin. Tällöin on oletettava, että puolustushallinto ei tarvitse omaa kiinteistöihin liittyvää palvelutuotantoa poikkeusoloissa. Puolustushallinnon tilahallinnan malli, jossa Senaatti-kiinteistöt on palveluiden järjestäjänä, on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6. Senaatti-kiinteistöt palveluiden järjestäjänä.

Yleiskuvaus	<p>Puolustushallinto hankkii pääsääntöisesti kaikki tilahallintapalvelut kokonaisvuokramallin mukaisesti strategisen kumppanuuden periaattein Senaatti-kiinteistöiltä ”Yhden luukun periaate”</p> <p>Hankesuunnitteluun liittyvät asiantuntijapalvelut puolustusvoimat ostaa ulkopuolisilta kumppaneilta pitkäaikaisilla sopimuksilla</p> <p>Puolustushallinnon rakennuslaitos ei enää ole osa puolustushallintoa</p>
Ohjausmalli	<p>Puolustusministeriö tulosohjaa vain puolustusvoimia</p> <p>Puolustusvoimat asiakasohjaa Senaatti-kiinteistöjä Tavoitteena luottamuksen lisäys ja sen myötä pääsy aitoon strategiseen kumppanuussuhteeseen</p>
Organisaatio	<p>Puolustusministeriössä ovat omat kiinteistö- ja ympäristöalan henkilöt</p> <p>Puolustusvoimien tilahallinnan asiantuntijat sijoitetaan uuden puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän mukaisesti pääesikuntaan, puolustushaaraesikuntiin ja huoltorykmenteihin</p>
Palvelun-tuotantomalli	<p style="text-align: center;">Tilaaaja-tuottajamalli</p> <p>Puolustusvoimat tilaa kaikki palvelut kokonaisvuokrasopimuksilla</p> <p>Senaatti-kiinteistöt kilpailuttaa palveluntuotannon</p> <p>Usein vaihtuvat yritykset saattavat heikentää tilojen poikkeusolojen valmiutta</p> <p style="text-align: center;">Osaaminen</p> <p>Puolustusvoimilla on tarvittava tilaajaosaaminen: tarpeiden määrittäminen sekä osto-osaaminen. Keskitetty ylläpito-osaaminen häviää puolustushallinnosta</p> <p style="text-align: center;">Sopimukset</p> <p>Sopimukset laaditaan puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välillä</p> <p style="text-align: center;">Vastaavuus asiakkaan tarpeisiin</p> <p>Varmistetaan selkeillä sopimuksilla</p> <p>Senaatti-kiinteistöjen kokonaisvastuu edesauttaa kiinteistöjen kokonaisvaltaista kunnossa pysymistä</p> <p>Hinnoittelun läpinäkyvyys open books -periaatteella</p>
Kustannustietoisuus	<p>Kustannustiedot saatavissa yksinkertaisesti puolustusvoimien käyttöön</p> <p>Kiinteistökustannuksia voidaan vertailla muuhun julkishallintoon</p> <p>Senaatti-kiinteistöjen laajat kilpailutukset varmistavat edulliset hinnat</p>
Vastaavuus puolustus-hallinnon linjauksiin ja tavoitteisiin	<p>Puolustusvoimat voi keskittyä ydintehtäviin</p> <p>Ei kiinteitä ja pysyviä palvelurakenteita, muutokset nopeampia toteuttaa</p> <p>Puolustushallinnossa on vain vähän tilahallinnan kiinteitä kustannuksia</p>

7.2 Jatkotutkimusaiheet

Tässä tutkimuksessa on keskitytty ainoastaan puolustushallinnon tilahallinnan nykytila-analyysistä johdettujen eri kehittämisvaihtoehtojen tarkasteluun. Tutkimuksessa on noussut esille, että puolustushallinnon tilahallinnan toimintamallin tulee perustua asiakkaan eli puolustusvoimien todellisiin tarpeisiin ottaen huomioon poikkeusolojen aiheuttamat tarpeet. Poikkeusolojen tarpeiden selvitystä ei ole puolustushallinnossa tehty. Jatkotutkimuksessa tulisi selvittää asiakkaan tarpeisiin pohjautuen palvelujen sisältö, palvelujen määrä- ja laatutaso sekä palvelujen oikea mitoitus. Palvelun mitoituksen ja laadun tulee jatkotutkimuksessa perustua yleisesti käytössä oleviin standardeihin, laatutasoihin ja mitoitusperusteisiin siten, että tuotteistus mahdollistaa aidon vertailtavuuden oman palvelutuotannon ja ulkopuolisen palveluntarjoajan välillä. Mikäli jatkotutkimuksessa ilmenee, että puolustusvoimilla ei ole tarvetta omaan palvelutuotantoon poikkeusoloissa, on tällä suuri vaikutus puolustushallinnon tilahallintamallin valintaan. Tällöin kaikki kiinteistöihin liittyvät palvelut voidaan ostaa suoraan yksityisiltä markkinoilta.

Toinen mielenkiintoinen tutkimusalue olisi tutkia kuinka paljon oman palvelutuotannon sisällöllä ja määrällä voidaan vaikuttaa puolustushallinnon pysyviin ja kiinteisiin rakenteisiin. Tutkimukseen pitäisi sisällyttää lisäksi, kuinka paljon kustannusrakenteen muutos edistää toiminnan sopeuttamista rakennemuutoksissa ja parantaako palvelujen hankkiminen yksityisiltä markkinoilta tilahallinnan kustannusten läpinäkyvyyttä, hintatason seuraamista ja kustannusten hallintaa.

KIRJALLISUUSLUETTELO

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry 2001. RAKLI:n Kiinteistöliiketoiminnan sanasto 25.5.2001.

Aiesopimus/Pöytäkirja 22.9.2000. Puolustushallinnon kiinteistöuudistus

Eduskunnan kirjelmä 33/2002 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2003

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Grönfors, M. 1982. Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät. Werner Söderström, Juva.

Gummesson, E. 1991. Qualitative Methods in Management Research. Sage Publications, Newbury Park.

Hartley, J.F. 1994. In Qualitative Methods in Organizational Research. Sage Publications, London.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1995. Teemahaastattelu. Yliopistopaino, Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus, Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. 2001. Tutki ja kirjoita. Tummavuoren kirjapaino, Vantaa.

Järvinen, P. & Järvinen A. 2000. Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja, Tampere.

Kasanen, E. & Luukka, K. & Siitonen, A. 1991. Konstruktiivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloustieteellinen aikakauskirja 3/1991.

Kauppinen A. & Pietilä, P. & Sundbäck, L. & Kaleva H. 2002. Kiinteistöjohtamisen tehostaminen – vaihtoehtona ulkoistaminen, Ulkoistamisen edellytykset ja päätöksenteon mallintaminen. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Espoo.

Kuula, A. 1999. Toimintatutkimus, kenttätutkimusta ja muutospyrkimyksiä. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Laaksonen, M. 2004. Luottamus hyvä, valvonta paras?, Puolustusvoimien organisaatiokulttuuri kumppanuushaasteen edessä. Oy Edita Prima Ab, Helsinki.

Mäkelä, K. 1990. Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: Mäkelä, K. Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta. Gaudeamus, painokaari Oy, Helsinki.

Nieminen, H. 1997. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Paunonen & Vehviläinen- Julkunen. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. WSOY, Juva.

Niinistö, S. 2000. Valtiovarainministeri Sauli Niinistön vastaus kansanedustaja Jukka Vihriälän kirjalliseen kysymykseen 184/2000.

Paunonen, M. & Vehviläinen-Julkunen, K. 1997. Hoitotieteen tutkimusmetodiikka. WSOY, Juva.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen johtoryhmä 2001. Maanpuolustuksen kiinteistöalan yhteistoiminnassa noudatettavista periaatteista 18.10.2001.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen neuvottelukunta 2006. Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta 28.2.2006.

Puolustusministeriö 2006. Esitys puolustusministerille Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kehittämistyöryhmän asettamisesta.

Puolustusministeriö 2006. Kokonaistarkastelu Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta. PHRAKL-työryhmä 2006.

Puolustusministeriö 2002. Puolustushallinnon kiinteistötoimen järjestäminen 2002.

Puolustusministeriö 2006. Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011, TTS 2008–2011).

Puolustusministeriö 2002. Puolustusministeriön kiinteistöomaisuuden tasearvojen määrittäminen.

Puolustusministeriö 2007. Puolustusministeriön yhdyskunta- ja ympäristöpoliittinen strategia. Kirjapaino Keili Oy, Helsinki.

Puolustusministeriö 2004. Raportti puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen arvioinnista vuoden 2004 osalta.

Puolustusministeriö 2004. TASE, Puolustushallinnon taloushallinnon selvitys, Loppuraportti 15.12.2004.

Rautava, R. 2006. Tehostamistarvetta kaikilla tehtailla. Sotilasaikakauslehti 4/2006. AO-paino, Mikkeli.

Senaatti-kiinteistöt 2005. Yhteiskuntavastuuraportti.

Tossavainen, K. 2006. Luentomoniste: Kumppanuustermejä, Kumppanuuteen liittyviä käsitteitä Puolustushallinnossa.

Tynjälä, P. 1991. Kvalitatiivisen tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. WSOY, Helsinki.

Uusitalo, H. 1995. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY, Porvoo.

Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004.

Valtiovarainministeriö 2005. Palvelukeskuksen perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä, Osamietintö II.

Valtiovarainministeriö 2004. Palvelukeskuksen perustamisen periaatelinjaukset.

Valtiovarainministeriö 2001. Raportti Puolustushallinnon rakennuslaitoksen asemasta 30.3.2001.

Valtiovarainministeriö 2007. Tuottavuusohjelmien toimeenpano ja uusien tuottavuustoimenpiteiden valmistelu 20.6.2007.

Valtiovarainministeriö 2006. Valtiontalouden kehys vuosille 2007–2011. Perustelumuistio 24.3.2006

Valtiovarainministeriö 2007. Valtiontalouden tarkistetut kehykset vuosille 2008–2011 25.5.2007

Valtiovarainministeriö 2005. Valtion toimitilastrategia.

Yin, Robert K. 1989. Case Study Research. Design and Methods. Sage Publications, Newbury Park- London-New Delhi.

Internet-osoitteet:

Perustietoa 2007

[http://tietokannat.mil.fi/kumppanuusohjelma/perustietoa.\\$php](http://tietokannat.mil.fi/kumppanuusohjelma/perustietoa.$php).

Viitattu 5.7.2007

Verkkovuosikertomus 2002.

http://www.senaatti.fi/2002/common_pages/puolustuskiinteistot.asp.

Viitattu 5.7.2007

Puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2008–2011

http://www.defmin.fi/files/859/Puolustusministerion_hallinnonalan_toiminta-ja_taloussuunnitelma_2008-2011.pdf.

Viitattu 20.7.2007

Valtioneuvoston selonteko 2004

http://www.defmin.fi/files/240/2493_2161_Selonteko_2004_1_.pdf.

Viitattu 7.7.2007

Julkisen talouden kestävyys ja palvelutuotannon tuottavuus

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20061006Julkis/keskustelualoite_74.pdf.

Viitattu 17.7.2007

Toimintatutkimus törmäyskurssilla kuntien byrokratian kanssa 1998

<http://www.uta.fi/laitokset/tyoelama/tyontekijat/artikkeli.html>.

Viitattu 15.1.2007

Valtiolle tehokas ja yhdenmukainen kiinteistöstrategia. 29.4.1998

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/1998/6675/name.jsp.

Viitattu 18.2.2007

LIITTEET

Liite 1

HAASTATTELURUNKO

1. Mikä on mielestänne Puolustushallinnon rakennuslaitoksen ydintehtävä puolustusvoimien näkökulmasta?
2. Onko Puolustushallinnon rakennuslaitoksella sellaisia tehtäviä tai palveluita, joita puolustusvoimat ei voisi hankkia markkinoilta?
 - Miksi muut palveluntuottajat eivät pysty niitä tuottamaan?
3. Millaisia vaatimuksia puolustushallinnon kiinteistöpalveluille ja -toimintamallille asetetaan?
 - Mitä vaatimuksia poikkeusolot asettavat puolustushallinnon kiinteistöpalveluille?
 - Mitä rauhanajan toiminta edellyttää kiinteistöpalveluilta?
 - Mitä vaatimuksia JOHA 2008 ja esim. huoltorykmenttien perustaminen asettaa kiinteistöpalveluille?
 - Vastaavatko puolustusvoimien nykyiset tilat hyvin tämän hetken puolustusvoimien toiminnallisia tarpeita?
4. Mikä on Puolustushallinnon rakennuslaitoksen rooli puolustusvoimien poikkeusolojen toiminnassa?
 - Voisiko yksityinen palveluntuottaja hoitaa samat tehtävät? Perustelut, miksi?
 - Tuovatko PhRakL:n toimintamalli, palvelut tai tuotteet jotakin erityistä lisäarvoa, jota muualta ei ole mahdollista saada?
5. Mitkä ovat mielestänne keskeisimmät ongelmakohdat nykyisessä puolustushallinnon kiinteistömallissa?
 - Onko toimijoita ja sopimusosapuolia sopiva määrä?
 - Ovatko kaikki sopimustasot tarpeellisia?
 - Ovatko eri osapuolien väliset roolit ja vastuut selkeät ja tarkoituksenmukaiset?
 - Tekevätkö eri osapuolet päällekkäistä työtä? Jos, niin mitä? Kuinka paljon?
 - Toimiiko yhteistyö eri osapuolien välillä moitteettomasti?
 - Mahdollistaako toimintamalli puolustusvoimien keskittymisen ydintehtäviinsä? Jos ei, miksi?
 - Ovatko ohjaussuhteet nykyisessä toimintamallissa selkeät?
 - Ovatko toimintamalli ja tuotettavat palvelut kilpailukykyisiä ulkopuolisiin toimijoihin verrattuna?
6. Mitä mieltä olette Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisatorisesta asemasta?
 - Miksi PhRakL:n on oltava liikelaitos?
 - Onko PhRakL todellinen palvelukeskus vai paremminkin normittaja? Miksi?

7. Miten puolustushallinnon tilahallinnan toimintamalli eroaa muun valtionhallinnon mallista?
 - Miksi puolustushallinto tarvitsee erilaisen mallin?
 - Voisiko puolustushallinnossa toimia samanlainen malli kuin muualla?
8. Miten puolustushallinnon kiinteistötoiminnan taloudellinen malli mielestänne toimii?
 - Tukeeko se toimintaa?
 - Kannustaako se kustannustehokkuuteen ja tilojen vajaakäytön minimoimiseen?
 - Millainen on kustannustietoisuus nykyisessä toimintamallissa?
 - Mitkä ovat nykyisen budjetointimallin keskeiset haasteet?
 - Ovatko kustannukset läpinäkyviä ja vertailukelpoisia muihin toimijoihin?
9. Miten tilahallinta-asioiden nykyinen tietojärjestelmä mielestänne tukee nykyistä toimintamallia?
 - Pystyvätkö kaikki osapuolet käyttämään järjestelmää?
 - Onko järjestelmä selkeä ja helppokäyttöinen?
 - Saako järjestelmästä kaikki puolustushallinnon tarvitsemat tiloihin ja niiden kustannuksiin liittyvät tiedot? Esim. eri tilanhallintaratkaisujen kustannusvaihtoehdot?
 - Mukautuuko järjestelmä helposti muuttuviin tietotarpeisiin?
10. Onko työnjako ympäristöasioissa tarkoituksenmukainen vai aiheuttaako se asiakkaan näkökulmasta sekaannusta? (PV, PLM, PvRakL)

Liite 2

SÄHKÖINEN KYSELY PUOLUSTUSVOIMIEN TILAHALLINTA-ASIOISTA VASTAAVILLE

00. Mitä joukko-osastoa (vast.) edustatte? _____

- (Vaihtoehtoisesti taustatiedot voidaan ohjelmoida lomakkeisiin valmiiksi)

0. Mikä on tehtävänne puolustusvoimissa

- Vastausvaihtoehdot:
 - o Joukko-osaston (vast.) komentaja
 - o Joukko-osaston (vast.) huoltopäällikkö
 - o Maanpuolustusalueen/puolustushaaran kiinteistöpäällikkö
 - o Maanpuolustusalueen/puolustushaaran huoltopäällikkö
 - o Muu, mikä? _____
- (Vaihtoehtoisesti taustatiedot voidaan ohjelmoida lomakkeisiin valmiiksi)

Ajankäyttö tilahallinta-asioissa

1. Miten suuren osan omasta työajastasi arvioitte käyttävänne tiloihin ja tilahallintaan liittyvien asioiden hoitamiseen vuositasolla (sopimukset, hanke-esitykset, työskentely hankeryhmissä jne)?

- Vastaus % työajasta

2. Kuinka monta henkilöä edustamassanne joukko-osastossa (vast.) on tekemisissä tilahallintaan liittyvien asioiden kanssa poislukien itsenne ja esimiehenne?

- Vastaus: XX henkilöä
- (Vain joukko-osastojen (vast.) huoltopäälliköt täyttävät)

3. Miten paljon arvioitte näiden henkilöiden yhteenlaskettua työaikaa kuluvan tilahallintaan liittyvien asioiden hoitamiseen vuositasolla?

- Vastaus % työajasta TAI yhteenlaskettuina henkilötyökuukausina
- (Vain joukko-osastojen (vast.) huoltopäälliköt täyttävät)

4. Onko itsenne ja joukko-osastonne (vast.) tilahallinta-asioihin käyttämä aika mielestänne

- Vastaus:
 - o Liian paljon
 - o Sopivasti
 - o Liian vähän

Yhteistyö Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa

5. Miten joukko-osastonne (vast.) ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen välinen yhteistyö mielestänne toimii?

- ☐ Eri osapuolten välinen työnjako on selkeä
- ☐ Eri osapuolet eivät tee keskenään päällekkäistä työtä
- ☐ Eri osapuolten vastuut on määritelty tarkoituksenmukaisesti
- ☐ Yhteistyö tukee joukko-osastoni (vast.) mahdollisuutta keskittyä ydintehtäviinsä
- ☐ Yhteistyössä on mukana liikaa henkilöitä
- ☐ Osan puolustusvoimien nykyisistä tilahallinnan tehtävistä pitäisi mielestäni siirtää Puolustushallinnon rakennuslaitoksen tehtäväksi
- ☐ Puolustushallinnon rakennuslaitoksella on tällä hetkellä sellaisia tehtäviä, jotka puolustusvoimien pitäisi tehdä itse

- Vastausvaihtoehdot väittämiin:

- ☐ Täysin samaa mieltä
- ☐ Osittain samaa mieltä
- ☐ Osittain eri mieltä
- ☐ Täysin eri mieltä

6. Onko Puolustushallinnon rakennuslaitoksella mielestänne sellaisia tehtäviä tai palveluita, joita esim. yksityinen yritys tai muu palveluntuottaja ei voi tuottaa puolustusvoimille?

- Vastausvaihtoehdot:

- ☐ Kyllä
 - ☐ Ei
 - ☐ Jos kyllä: Mitä nämä tehtävät tai palvelut ovat on ja miksi muut eivät voi niitä tuottaa?
-

Odotukset ja kokemukset tilahallintapalveluista

7. Mitkä tilahallintapalveluihin liittyvät asiat ovat keskeisiä oman joukko-osastonne (vast.) kannalta? Laittakaa vaihtoehdot tärkeysjärjestykseen (1-10).

- Vastausvaihtoehdot:

- ☐ Kyky tuottaa perusvalmiudessa tarvittavat palvelut
- ☐ Kyky vastata poikkeusolojen edellyttämiin tilahallinnan erityisvaatimuksiin
- ☐ Palveluiden edullinen hinta
- ☐ Hinnoittelun läpinäkyvyys
- ☐ Palveluiden vastaavuus laatuvaatimuksiin
- ☐ Sopimuksen mukainen toiminta (sovitut palvelut, aikataulut, ym)
- ☐ Palveluntuottajan luotettavuus
- ☐ Asiakkaiden tarpeiden ymmärtäminen ja niihin perustuva toiminta
- ☐ Mahdollisuus saada kaikki tilahallintapalvelut ”yhdeältä luukulta”
- ☐ Joku muu, mikä? _____

8. Miten hyvin Puolustushallinnon rakennuslaitos mielestänne vastaa joukko-osastonne (vast.) tarpeisiin seuraavien tekijöiden osalta?

- ☐ Kyky tuottaa perusvalmiudessa tarvittavat palvelut
- ☐ Kyky vastata poikkeusolojen edellyttämiin tilahallinnan erityisvaatimuksiin
- ☐ Palveluiden edullinen hinta
- ☐ Hinnoittelun läpinäkyvyys
- ☐ Palveluiden vastaavuus laatuvaatimuksiin
- ☐ Sopimuksen mukainen toiminta (sovitut palvelut, aikataulut, ym)
- ☐ Palveluntuottajan luotettavuus
- ☐ Asiakkaiden tarpeiden ymmärtäminen ja niihin perustuva toiminta
- ☐ Mahdollisuus saada kaikki tilahallintapalvelut ”yhdeltä luukulta”
- ☐ Joku muu (vastaus edellisestä kysymyksestä)

- Vastausvaihtoehdot:

- ☐ Erittäin hyvin
- ☐ Melko hyvin
- ☐ Melko huonosti
- ☐ Erittäin huonosti

9. Miten Puolustushallinnon rakennuslaitoksen slogan ”Parhaat palveluratkaisut” mielestänne toteutuu sen toiminnassa?

- Vastausvaihtoehdot

- ☐ Erittäin hyvin
- ☐ Melko hyvin
- ☐ Melko huonosti
- ☐ Erittäin huonosti

- Miksi? _____

Tilahallintapalvelujen hinnoittelu ja budjetointi

10. Ovatko Puolustushallinnon rakennuslaitoksen palvelut mielestänne hinnoiteltu siten, että hinnat ovat vertailukelpoisia muihin alan yrityksiin?

- Vastausvaihtoehdot:

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei
- ☐ Jos ei, miksi ei? _____

11. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä:

- ☐ Pystyn helposti vaikuttamaan tilaamieni tilahallintapalveluiden määrään ja laatuun
- ☐ Näen selkeästi taloudellisen hyödyn, jonka joukko-osastoni (vast.) saa palveluiden määrään ja laatutasoon vaikuttamalla
- ☐ Nykyinen tilahallinnan toiminta- ja budjetointimalli kannustaa tehostamaan tilahallintapalveluiden käyttöä
- ☐ Tilahallinta-asioiden hoitoa puolustusvoimien päässä pitäisi keskittää nykyistä enemmän pois joukko-osastoista (vast.)

- Vastausvaihtoehdot:

- ☐ Täysin samaa mieltä
- ☐ Osittain samaa mieltä
- ☐ Osittain eri mieltä
- ☐ Täysin eri mieltä

Raportointi ja tiedonhallinta tila-asioissa

12. Miten tilahallinta-asioiden nykyiset raportoinnin ja tiedonhallinnan järjestelmät mielestänne tukevat toimintaanne?

- Vastausvaihtoehdot väittämiin:

- ☐ Erittäin hyvin
- ☐ Melko hyvin
- ☐ Melko huonosti
- ☐ Erittäin huonosti

Tilahallintapalvelujen haasteet ja kehittämiskohteet

13. Mikä nykyisessä tilahallinnan toimintamallissa on mielestänne erityisen hyvää? Mainitkaa kolme asiaa.

- Vastaus:

- ☐ 1: _____
- ☐ 2: _____
- ☐ 3: _____

14. Mitkä ovat mielestänne kolme keskeisintä haastetta / ongelmaa nykyisessä tilahallinnan toimintamallissa?

- Vastaus: avoimet vastauskentät kolmea haastetta varten

- ☐ Haaste 1: _____
- ☐ Haaste 2: _____
- ☐ Haaste 3: _____

15. Miten Puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa tai yhteistyötä Puolustushallinnon rakennuslaitoksen kanssa pitäisi mielestänne kehittää? Mainitkaa kolme keskeisintä kehittämiskohteita.

- Vastaus: avoimet vastauskentät kolmea kehittämiskohteita varten

- ☐ Kehittämiskohte 1: _____
- ☐ Kehittämiskohte 2: _____
- ☐ Kehittämiskohte 3: _____